HUKUM AGRARIA

Kajian Komprehensif

DR. URIP SANTOSO, S.H., M.H.

HUKUM AGRARIA
Kajian Komprehensif

HUKUM AGRARIA
Kajian Komprehensif

Dr. Urip Santoso, S.H., M.H.

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT, kami menyambut baik dan apresiatif atas terbitnya buku yang berjudul *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* oleh Saudara Dr. Urip Santoso, S.H., M.H. Kami merasa gembira karena buku ini dapat menjadi pilihan bahan bacaan sebagai pengetahuan tentang Hukum Agraria.

Kegembiraan kami selaku sesama pengajar mata kuliah Hukum Agraria dan pembina mata kuliah Hukum Agraria di Fakultas Hukum Universitas Airlangga didasarkan pada kenyataan bahwa belum ba–nyak buku yang membahas Hukum Agraria secara komprehensif. Oleh karena itu, diharapkan buku ini dapat menjadi pencerah bagi mahasiswa khususnya dan masyarakat pada umumnya. Selain itu, diharapkan buku ini dapat menjadi acuan dan referensi dalam menyelesaikan masalah, kasus, dan sengketa agraria pada umumnya dan pertanahan khususnya.

Buku ini dibuat dengan maksud untuk menjadi buku ajar bagi mahasiswa yang menempuh mata kuliah Hukum Agraria di Fakultas Hukum maupun Fakultas Syari'ah. Namun demikian, buku ini juga dapat digunakan oleh mahasiswa dan masyarakat pada umumnya yang berminat mendalami Hukum Agraria.

Kapasitas dan kompetensi penulis sebagai akademisi yang mengajar Hukum Agraria sejak tahun 1990-an di Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan didasarkan pada pengalaman penulis mengajar Hukum Agraria selama bertahun-tahun, tentunya akan menjadi ma-

teri yang mudah dipahami dan dapat menambah kualitas buku ini, sehingga bisa memberikan pengetahuan dan wawasan bagi mahasiswa dan pembaca yang berminat memahami Hukum Agraria.

Dalam buku ini penulis menguraikan tentang ruang lingkup Hukum Agraria, pendekatan historis Hukum Agraria, meliputi Hukum Agraria Kolonial dan Hukum Agraria Nasional, macam-macam hak atas tanah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, termasuk hak pengelolaan, perombakan penguasaan dan pemilikan tanah melalui *land reform*, perencanaan penggunaan tanah melalui penatagunaan tanah, dan diakhiri dengan pembahasan mengenai pendaftaran tanah.

Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Kami mengucapkan selamat atas terbitnya buku yang diharapkan dapat menambah perbendaharaan buku yang berkualitas di bidang Hukum Agraria. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga dapat senantiasa berkarya dan berkiprah dalam pengembangan keilmuan khususnya Hukum Agraria melalui penulisan karya ilmiah dan pembuatan buku-buku yang lain.

Wabillahit taufiq wal hidayah. Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surabaya, Januari 2012

Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.
NIP. 19501212 197412 2001
Pembina Mata Kuliah Hukum Agraria

PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT yang senantiasa memberikan kasih sayang, kesehatan, dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*.

Buku ini merupakan revisi dari buku penulis yang semula berjudul *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Setelah menambah pokok bahasan mengenai hak pengelolaan, *land reform*, penatagunaan tanah, dan pendaftaran tanah, maka buku ini menjadi berjudul *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*.

Buku ini dibuat dalam rangka memenuhi kebutuhan bahan bacaan bagi mahasiswa yang menempuh mata kuliah Hukum Agraria. Buku ini dibuat berdasarkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan kedua pendekatan ini diharapkan dapat memberikan kemudahan bagi mahasiswa untuk memahaminya. Buku ini juga dapat menjadi bahan bacaan bagi masyarakat yang berminat memahami dan memperoleh pengetahuan tentang Hukum Agraria di Indonesia.

Pokok bahasan dalam buku ini disesuaikan dengan Satuan Acara Perkuliahan (SAP) mata kuliah Hukum Agraria. Buku ini berisi pokok bahasan mengenai pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah, Hukum Agraria Kolonial, Hukum Agraria Nasional, Hak Penguasaan Atas Tanah, Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, *Land Reform*, Penatagunaan Tanah, dan Pendaftaran Tanah.

Dalam realita, masalah, kasus, perkara, maupun sengketa agraria

khususnya pertanahan tidak semakin sedikit tetapi semakin banyak jumlah dan variasinya. Oleh karena itu, diperlukan bahan bacaan yang dapat membantu menyelesaikan masalah, kasus, perkara, maupun sengketa tersebut. Penulis berharap, di samping buku ini dapat menjadi bahan bacaan juga dapat dijadikan referensi dalam menyelesaikan masalah, kasus, perkara maupun sengketa di bidang agraria khususnya di bidang pertanahan.

Penulis sudah berupaya semaksimal mungkin menulis buku ini. Namun, penulis juga menyadari bahwa buku ini masih ada kekurangan dan belum sempurna substansinya. Oleh karena itu, saran, kritik, teguran yang bersifat konstruktif dari pembaca sangat diharapkan dan diterima dengan tangan terbuka untuk perbaikan dan penyempurnaan buku ini. Mudah-mudahan buku ini memberikan guna dan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya dalam memperoleh pengetahuan di bidang Hukum Agraria di Indonesia.

Surabaya, Januari 2012

Dr. Urip Santoso, S.H., MH.

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN

ATLAS	:	Aman, Tertib. Lancar, dan Sehat
BARAKA	:	Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam
BOT	:	*Build, Operate, and Transfer*
BPHTB	:	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
BPN	:	Badan Pertanahan Nasional
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BW	:	*Burgerlijk Wetboek*
DKI	:	Daerah Khusus Ibu Kota
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DSP	:	Daftar Skala Prioritas
HGB	:	Hak Guna Bangunan
HGU	:	Hak Guna Usaha
HM	:	Hak Milik
HP	:	Hak Pakai
HPL	:	Hak Pengelolaan
HSUB	:	Hak Sewa Untuk Bangunan
IS	:	*Indische Staatsregeling*
KUA	:	Kantor Urusan Agama
KUH Perdata	:	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
LNRI	:	Lembaran Negara Republik Indonesia

LOSS	:	Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PBB	:	Pajak Bumi dan Bangunan
PD	:	Perusahaan Daerah
Permen Agraria	:	Peraturan Menteri Negara Agraria
Permendagri	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perpres	:	Peraturan Presiden
Perppu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perum	:	Perusahaan Umum
Perumnas	:	Pembangunan Perumahan Nasional
PMPA	:	Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPAIW	:	Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf
PPAT	:	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PRONA	:	Proyek Operasi Nasional Agraria
PT	:	Perseroan Terbatas
RI	:	Republik Indonesia
RR	:	*Regering Reglement*
RTRW	:	Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU	:	Rancangan Undang-undang
SDA	:	Sumber Daya Alam
SIER	:	Surabaya Industrial Estate Rungkut
SPPT	:	Surat Pemberitahuan Pajak Terutang
Stb	:	*Staatsblad*
TLNRI	:	Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
UU	:	Undang-undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara
UUPA	:	Undang-Undang Pokok Agraria
UUPR	:	Undang-Undang Penataan Ruang
VOC	:	*Verenigde Oost Indische Compagnie*

PENGERTIAN HUKUM AGRARIA DAN HUKUM TANAH

1

1. PENGERTIAN AGRARIA

Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian. Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa arti *agrarian* adalah *relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws*.[1] Menurut Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya.[2] Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.[3] Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah bisa berupa tanaman, bangunan.

Pengertian agraria menurut Andi Hamzah, dan Subekti dan R. Tjitrosoedibio mirip dengan pengertian *real estate* yang dikemukakan oleh Arthur P. Crabtree,[4] yang menyatakan bahwa hak milik (*property*) dibagi menjadi dua macam, yaitu:

a. *Real property*
b. *Personal property*

---

[1] Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, West Publishing Co., USA. 1991, h. 43.

[2] Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h. 32.

[3] Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 12.

[4] Arthur P. Crabtree, *You and the Law*, Chapter VI.

Real property juga disebut *real estate*. *Real estate* adalah tanah dan segala sesuatu yang secara permanen melekat pada tanah (*real estate is land and everything that is permanently attached to it [land]*).

Real estate	:	Selama sesuatu (benda) itu terletak di atas tanah (melekat pada tanah).
Personal property	:	Apabila sesuatu (benda) itu terlepas dari tanah.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043, diundangkan pada tanggal 24 September 1960. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA tidak memberikan pengertian tentang agraria, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsiderans, pasal-pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA). A. P. Parlindungan menyatakan bahwa pengertian agraria memiliki ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam.[5]

Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup agraria/sumber daya agraria/sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. **Bumi**

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.

[5] A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – I), *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, h. 36.

b. **Air**

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan/atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut.

c. **Ruang angkasa**

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA, ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

d. **Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya**

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih, dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).

Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia (Undang-Undang No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan).

Dalam hubungan dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zone Ekonomi Eksklusif, yang meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam Zone Ekonomi Eksklusif ini hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam

hayati dan nonhayati yang terdapat di dasar laut serta tubuh bumi di bawahnya air di atasnya, ada pada Negara Republik Indonesia Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif.

Dari segi unsur-unsurnya, pengertian agraria mirip dengan pengertian ruang dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, LNRI Tahun 1992 No. 105 – TLNRI No. 3501. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, LNRI Tahun 2007 No. 68 – TLNRI No. 4725. Menurut Pasal 1 angka 1-nya dinyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang lingkup ruang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara. Ruang darat adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan darat termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut te-rendah. Ruang laut adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, di mana Republik Indonesia mempunyai hak yuridiksi. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang darat dan/atau ruang laut sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, di mana Republik Indonesia mempunyai hak yuridiksi. Pengertian ruang udara (*airspace*) tidak sama dengan pengertian ruang angkasa (*outerspace*). Ruang angkasa beserta isinya seperti bulan dan benda-benda langit lainnya adalah bagian dari antariksa, yang merupakan ruang di luar ruang udara.

Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak. Pengertian agraria yang dimuat dalam UUPA adalah pengertian agraria dalam arti luas.

Pengertian agraria juga sering dikaitkan dengan corak kehidup-

an suatu masyarakat atau bangsa, misalnya Indonesia sebagai negara agraris, yaitu suatu bangsa yang sebagian besar masyarakatnya hidup dari bercocok tanam (bertani) atau kehidupan masyarakatnya bertumpu pada sektor pertanian. Agraris sebagai kata sifat digunakan untuk membedakan corak kehidupan masyarakat perdesaan yang bertumpu pada sektor pertanian dengan corak kehidupan masyarakat perkotaan yang bertumpu pada sektor non-pertanian (perdagangan, industri, birokrasi).

2. PENGERTIAN HUKUM AGRARIA

Menurut Soedikno Mertokusumo, Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria.[6] Bachsan Mustofa menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk Hukum Adat Agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan, serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.[7]

Menurut Soebekti dan R. Tjitrosoedibio, Hukum Agraria (*Agrarisch Recht*), adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik Hukum Perdata maupun Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) maupun pula Hukum Tata Usaha Negara (*Administratifrecht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.[8] Boedi Harsono menyatakan Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hu-

---

[6] Soedikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo – I), *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, h. 1.2.

[7] Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, 1988, h. 11.

[8] Soebekti dan R Tjitrosoedibio, *Op.cit.*, h. 55.

kum Agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas:

a. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
b. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
c. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
d. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.[9]

Menurut E. Utrecht yang dikutip oleh Boedi Harsono, Hukum Agraria dalam arti yang sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus sosal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.[10]

Termasuk pula dalam kajian Hukum Agraria adalah Hukum Kehutanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas hutan (Hak Pengusahaan Hutan) dan hasil hutan (Hak Memungut Hasil Hutan). Hukum Agraria dari segi objek kajiannya tidak hanya membahas tentang bumi dalam arti sempit yaitu tanah, akan tetapi membahas juga tentang pengairan, pertambangan, perikanan, kehutanan, serta penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.

---

[9] Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono – I), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 8.

[10] *Ibid.*, h. 15.

3. PEMBIDANGAN DAN POKOK BAHASAN HUKUM AGRARIA

Secara garis besar, Hukum Agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi dua bidang, yaitu:

a. **Hukum Agraria Perdata (Keperdataan)**, adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (objeknya).

   Contoh: jual beli, tukar-menukar, hibah, hak atas tanah sebagai jaminan utang (Hak Tanggungan), pewarisan.

b. **Hukum Agraria Administrasi (Administratif)**, adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul.

   Contoh: pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

Sebelum berlakunya UUPA, Hukum Agraria di Hindia-Belanda (Indonesia) terdiri atas lima perangkat hukum, yaitu:

a. **Hukum Agraria Adat**, yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada Hukum Adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Adat, yang selanjutnya sering disebut tanah adat atau tanah Indonesia.

   Hukum Agraria Adat terdapat dalam Hukum Adat tentang tanah dan air (bersifat intern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian terbesar tanah di negara. Hukum Agraria Adat diberlakukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat. Misalnya tanah (hak) ulayat, tanah milik perseorangan yang tunduk pada Hukum Adat.

b. **Hukum Agraria Barat**, yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada Hukum Perdata Barat, khususnya yang bersumber pada *Burgerlijk Wetboek* (BW).

Hukum Agraria ini terdapat dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) (bersifat ekstern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian kecil tanah tetapi bernilai tinggi.

Hukum Agraria ini diberlakukan atas dasar konkordansi. Misalnya tanah Hak *Eigendom*, Hak *Opstal*, Hak *Erfpacht*, *Rechts van Gebruik*.

c. **Hukum Agraria Administratif**, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria Pemerintah di dalam kedudukannya sebagai badan penguasa.

Sumber pokok dari Hukum Agraria ini adalah *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55, yang dilaksanakan dengan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118, yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan politik pertanahan/agrarianya.

d. **Hukum Agraria Swapraja**, yaitu keseluruhan dari kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada peraturan-peraturan tentang tanah di daerah-daerah Swapraja (Yogyakarta, Aceh), yang memberikan pengaturan bagi tanah-tanah di wilayah daerah-daerah swapraja yang bersangkutan.

e. **Hukum Agraria Antargolongan**. Hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa (kasus) agraria (tanah), maka timbullah Hukum Agraria Antargolongan, yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah hukum yang menentukan hukum manakah yang berlaku (Hukum Adat ataukah Hukum Barat apabila dua orang yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri bersengketa mengenai tanah.

Hukum agraria ini memberikan pengaturan atau pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum antargolongan yang mengenai tanah.

Kelima perangkat Hukum Agraria tersebut, setelah negara Indonesia merdeka, atas dasar Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dinyatakan masih berlaku selama belum diadakan yang baru. Hanya saja Hukum Agraria Administratif yang tertuang

dalam *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* tersebut diganti oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Hukum Agraria Administratif mengenai pemberian izin oleh Pemerintah.

Dilihat dari pokok bahasannya (objeknya), Hukum Agraria Nasional dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Hukum Agraria dalam arti sempit**.

   Hanya membahas tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.

b. **Hukum Agraria dalam arti luas**.

   Materi yang dibahas, yaitu:

   - Hukum Pertambangan, dalam kaitannya dengan Hak Kuasa Pertambangan.
   - Hukum Kehutanan, dalam kaitannya dengan Hak Pengusahaan Hutan.
   - Hukum Pengairan, dalam kaitannya dengan Hak Guna Air.
   - Hukum Ruang Angkasa, dalam kaitannya dengan Hak Ruang Angkasa.
   - Hukum Lingkungan Hidup, dalam kaitannya dengan tata guna tanah, *land reform*.

4. PENGERTIAN HUKUM TANAH

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum." Dengan

demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Adapun ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi, yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Effendi Perangin menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak Penguasaan atas Tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.[11]

Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda

---

[11] Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, h. 195.

di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, adalah:

a. Hak bangsa Indonesia atas tanah.
b. Hak menguasai dari negara atas tanah.
c. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat.
d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
    - Hak-hak atas tanah.
    - Wakaf tanah hak milik.
    - Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tidak tertulis bersumber pada Hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapnya.

Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum**.

   Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

b. **Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret**.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Hukum Tanah ada yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik dan privat, Hak menguasai negara atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat Hukum Adat beraspek publik dan privat, dan hak perseorangan atas tanah beraspek privat.

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada dua macam asas dalam dalam hubungan hukum antara orang dengan tanah, yaitu:

a. **Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan**.

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya.

Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

b. **Asas *Horizontale Scheiding* atau Asas Pemisahan Horizontal**.

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

HUKUM DAN POLITIK AGRARIA KOLONIAL

2

1. HUKUM AGRARIA KOLONIAL

Dari segi masa berlakunya, Hukum Agraria di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Hukum Agraria Kolonial**.
   Hukum Agraria ini berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkannya UUPA, yaitu pada 24 September 1960.
b. **Hukum Agraria Nasional**.
   Hukum Agraria ini berlaku setelah diundangkannya UUPA, yaitu tanggal 24 September 1960.

Hukum Agraria Kolonial memiliki tiga ciri yang dimuat dalam Konsiderans UUPA di bawah perkataan "menimbang" huruf b, c, dan d serta dimuat dalam Penjelasan Umum Angka I UUPA, yaitu:

a. Hukum Agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta.
b. Hukum Agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya Hukum Adat, di samping Hukum Agraria yang didasarkan atas Hukum Barat.
c. Bagi rakyat asli Hukum Agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Beberapa ketentuan yang menunjukkan bahwa hukum dan kebijaksanaan agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi Pemerintahan Hindia-Belanda, dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pada Masa Terbentuknya VOC (Verenigde Oost Indische Compagnie)

VOC (1602–1799) didirikan sebagai badan perdagangan dengan maksud untuk menghindari/mencegah persaingan antar-pedagang Belanda, mendapat monopoli di Asia Selatan, membeli murah dan menjual mahal rempah-rempah sehingga memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

VOC mengadakan hukum secara Barat di daerah-daerah yang dikuasainya, dalam hal ini memedulikan hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia. Hukum Adat sebagai hukum yang memiliki corak dan sistem sendiri tidak dipersoalkan oleh VOC bahkan membiarkan rakyat Indonesia hidup menurut adat kebiasaannya.

Beberapa kebijakan politik pertanian yang sangat menindas rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh VOC, antara lain:

1) ***Contingenten***, yaitu pajak atas hasil tanah pertanian yang diserahkan kepada penguasa kolonial (kompeni). Petani harus menyerahkan sebagian dari hasil pertaniannya kepada kompeni tanpa dibayar sepeser pun.
2) ***Verplichte leveranten***, yaitu suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya juga sudah ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini, rakyat tani benar-benar tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak berkuasa atas apa yang mereka hasilkan.
3) ***Roerendiensten***. Kebijakan ini dikenal dengan nama kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian.[12]

---

[12] Departemen Penerangan dan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*, Direktorat Publikasi Ditjen, PPG Departe-

b. Pada Masa Pemerintahan Gubernur Herman Willem Daendles (1800–1811)

Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Herman Willem Daendles adalah menjual tanah-tanah rakyat Indonesia kepada orang-orang Cina, Arab, maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual itu dikenal dengan sebutan tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang memiliki sifat dan corak istimewa. Yang membedakan dengan tanah *eigendom* lainnya ialah adanya hak-hak pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan yang disebut *landheerlijke rechten* atau hak pertuanan. Hak pertuanan, misalnya:

1) Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung/desa;
2) Hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
3) Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk;
4) Hak untuk mendirikan pasar-pasar;
5) Hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan;
6) Hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya, dan sebagainya.[13]

c. Pada masa Pemerintahan Gubernur Thomas Stamford Raffles (1811–1816)

Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Thomas Stamford Raffles adalah *land rent* atau pajak tanah. Dari hasil penelitiannya, pemilikan tanah-tanah di daerah-daerah swapraja di Jawa disimpulkan bahwa semua tanah milik raja, sedang rakyat hanya sekadar memakai dan menggarapnya. Karena kekuasaan telah berpindah kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya adalah hak pemilikan

---

men Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1982, h. 21.

[13] Soedikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 3.9.

atas tanah-tanah tersebut dengan sendirinya beralih pula kepada Raja Inggris. Dengan demikian, tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainkan milik Raja Inggris. Oleh karena itu, mereka wajib memberikan pajak tanah kepada Raja Inggris, sebagaimana sebelumnya diberikannya kepada raja mereka sendiri.

Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pajak tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Pajak tanah tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada kepala desa. Para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani.
2) Kepala desa diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani apabila hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan pajak tanah. Dapat dikurangi luasnya atau dicabut penguasaannya jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar pajak tanah yang ditetapkan baginya. Tanah yang bersangkutan akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya.
3) Praktik pajak tanah menjungkirbalikkan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat sebagai akibat besarnya kekuasaan kepala desa. Seharusnya luas pemilikan tanahlah yang menentukan besarnya sewa yang wajib dibayar, tetapi dalam praktik pemungutan pajak tanah itu justru berlaku yang sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarlah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai seseorang.[14]

d. Pada Masa Pemerintahan Gubernur Johanes van den Bosch.

Pada tahun 1830 Gubernur Johanes van den Bosch menetapkan kebijakan pertanahan yang dikenal dengan sistem tanam paksa atau *cultuurstelsel.*

Dalam sistem tanam paksa ini, petani dipaksa untuk menanam

[14] Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono – II), *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan: Isi dan Pelaksanaannja*, Djambatan, Jakarta, 1971, h. 44-45.

suatu jenis tanaman tertentu yang secara langsung maupun tidak langsung dibutuhkan oleh pasar internasional pada waktu itu. Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah kolonial tanpa mendapat imbalan apa pun, sedangkan bagi rakyat yang tidak mempunyai tanah pertanian wajib menyerahkan tenaga kerjanya yaitu seperlima bagian dari masa kerjanya atau 66 hari untuk waktu satu tahunnya.

Adanya monopoli pemerintah dengan sistem tanam paksa dalam lapangan pertanian telah membatasi modal swasta dalam lapangan pertanian besar. Di samping pada dasarnya para penguasa itu tidak mempunyai tanah sendiri yang cukup luas dengan jaminan yang kuat guna dapat mengusahakan dan mengolah tanah dengan waktu yang cukup lama. Usaha yang dilakukan oleh pengusaha swasta pada waktu itu adalah menyewa tanah dari negara. Tanah-tanah yang bisa disewa adalah tanah-tanah negara yang masih kosong.

e. Pada Masa Berlakunya Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55

Dengan berlakunya *Agrarische Wet*, politik monopoli (politik kolonial konservatif) dihapuskan dan digantikan dengan politik liberal yaitu pemerintah tidak ikut mencampuri di bidang usaha, pengusaha diberikan kesempatan dan kebebasan mengembangkan usaha dan modalnya di bidang pertanian di Indonesia.

Agrarische Wet merupakan hasil dari rancangan *Wet* (undang-undang) yang diajukan oleh Menteri Jajahan de Waal. *Agrarische Wet* diundangkan dalam Stb. 1870 No. 55, sebagai tambahan ayat-ayat baru pada Pasal 62 *Regering Reglement (RR)* Stb. 1854 No. 2. Semula RR terdiri atas 3 ayat. Dengan tambahan 5 ayat baru (ayat 4 sampai dengan ayat 8) oleh *Agrarische Wet*, maka Pasal 62 RR terdiri atas 8 ayat. Pasal 62 RR kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatsregeling (IS),* Stb 1925 No. 447. Isi Pasal 51 IS, adalah sebagai berikut:

1) Gubernur jenderal tidak boleh menjual tanah.
2) Dalam tanah di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.
3) Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-

ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.

4) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 tahun.
5) Gubernur jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
6) Gubernur jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
7) Tanah-tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun (yang dimaksudkan adalah hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendom*-nya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjualnya kepada bukan pribumi.
8) Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada nonpribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

Agrarische Wet lahir atas dasar desakan pemodal besar swasta Belanda sejalan dengan politik monopoli (sistem tanam paksa) pemerintah dalam bidang pertanahan di mana pihak pengusaha Belanda terbatas kemungkinannya memperoleh tanah-tanah yang luas dan kuat

haknya. Dengan lahirnya *Agrarische Wet* ini, pengusaha besar swasta Belanda dalam rangka memperluas usahanya di bidang perkebunan memperoleh hak *erfpacht* dengan jangka waktu 75 tahun.

Agrarische Wet berhasil memberikan dasar bagi perkembangan modal asing Belanda dalam lapangan pertanian (perkebunan) besar, bahkan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi pengusaha besar Belanda. Sebaliknya, bagi rakyat Indonesia justru menimbulkan kemiskinan, kesengsaraan, dan penderitaan yang amat menyedihkan.

f. Pada Masa Berlakunya Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118

Ketentuan-ketentuan *Agrarische Wet* pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan yang penting adalah apa yang dimuat dalam *Koninklijk Besluit*, yang kemudian dikenal dengan nama *Agrarische Besluit,* Stb. 1870 No. 118. *Agrarische Besluit* terdiri atas tiga bab, yaitu:

1) Pasal 1–7 tentang hak atas tanah,
2) Pasal 8–8b tentang pelepasan tanah, dan
3) Pasal 19–20 tentang peraturan campuran.

Pasal 1 *Agrarische Besluit* memuat suatu pernyataan yang dikenal dengan "*domein verklaring*" (pernyataan kepemilikan), yaitu: "Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan Pasal 2 dan 3 *Agrarische Wet,* tetap dipertahankan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya, adalah domein (milik) negara."

Asas domein (*domein beginsel*) atau pernyataan domein berdasarkan Pasal 20 *Agrarische Besluit* hanya diberlakukan di Jawa dan Madura. Dengan Stb. 1875 No. 119a, pernyataan domein itu diberlakukan juga untuk daerah luar Jawa dan Madura. Pernyataan domein yang dimuat dalam Stb. 1870 No. 118 dan Stb. 1875 No. 119a itu bersifat umum (*algemene domein verklaring*). Di samping itu, juga ada pernyataan domein yang berlaku khusus (*speciale domein verklaring*), yang berisi:

> "Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung ... adalah

> domein negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya."

Maksud pernyataan domein khusus tersebut adalah untuk menegaskan agar tidak ada keraguan bahwa satu-satunya penguasa yang berwenang untuk memberikan tanah-tanah yang dimaksudkan itu kepada pihak lain adalah Pemerintah. Pernyataan domein khusus berlaku bagi daerah Sumatera diatur dalam Stb. 1874 No. 94f, Manado dalam Stb. 1877 No. 55, dan untuk Kalimantan Selatan/Timur dalam Stb. 1888 No. 58.

Dengan adanya pernyataan domein, maka tanah-tanah di Hindia-Belanda (Indonesia) dibagi menjadi dua jenis, yaitu:

1) *Vrijlands domein* atau tanah negara bebas, adalah tanah yang di atasnya tidak ada hak penduduk Bumiputra.
2) *Onvrijlands domein* atau tanah negara tidak bebas, adalah tanah yang di atasnya ada hak penduduk maupun desa.

Dalam praktiknya *domein verklaring* memiliki dua fungsi, yaitu:

1) Sebagai landasan hukum bagi Pemerintah Kolonial untuk dapat memberikan tanah dengan hak Barat seperti yang diatur dalam KUH Perdata, misalnya hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht*.
2) Untuk keperluan pembuktian pemilikan, yaitu jika negara berperkara, maka negara tidak perlu membuktikan hak e*igendom*-nya atas tanah, tetapi pihak lainlah yang wajib membuktikan haknya.[15]

Pada masa berlakunya *domein verklaring* terdapat hak atas tanah yang diciptakan oleh Pemerintah Hindia-Belanda yang tidak termasuk dalam hak-hak Barat atas tanah yang dimuat dalam KUH Perdata. Hak atas tanah tersebut adalah hak *agrarische eigendom*, yaitu hak yang berasal dari hak milik adat yang atas permohonan pemiliknya melalui

[15] Soedikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 2.21.

suatu prosedur tertentu diakui keberadaannya oleh pengadilan. Hak ini diatur dalam *Koninklijk Besluit* Stb. 1872 No. 117 dan Stb. 1873 No. 38.

Pada masa berlakunya *Agrarische Besluit*, di Kesultanan Yogyakarta juga terdapat ketentuan semacam *domein verklaring*, yang dimuat dalam *Rijksblad* Yogyakarta tahun 1918 No. 16. Rumusannya sama dengan Pasal 1 *Agrarische Besluit* yang dinyatakan dalam Bahasa Jawa, yaitu:

> *"Sakabahe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liya mawawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ingsun Ngayugyakarta."*

Dengan adanya *Domein Verklaring*, kedudukan rakyat Indonesia yang memiliki tanah berada pada pihak yang lemah karena hampir semua tanah tersebut tidak mempunyai tanda bukti pemilikan sertipikat, sehingga secara yuridis formal tanah-tanah tersebut menjadi domein (milik) negara. Rakyat Indonesia yang memiliki tanah dianggap sebagai penyewa atau penggarap saja dengan membayar pajak atas tanah.

Hukum dan kebijakan pertanahan yang ditetapkan oleh penjajah senantiasa diorientasikan pada kepentingan dan keuntungan mereka sebagai penjajah, yang pada awalnya melalui politik dagang. Mereka sebagai penguasa sekaligus merangkap sebagai pengusaha menciptakan kepentingan-kepentingan atas segala sumber-sumber kehidupan di bumi Indonesia yang menguntungkan mereka sendiri sesuai dengan tujuan mereka dengan mengorbankan banyak kepentingan rakyat Indonesia.

Hukum Agraria kolonial mempunyai sifat dualisme hukum, yaitu dengan berlakunya Hukum Agraria yang berdasarkan atas Hukum Adat, di samping peraturan-peraturan dari dan berdasarkan Hukum Barat. Sifat dualisme hukum tersebut meliputi bidang-bidang, yaitu:

1) **Hukumnya**.

   Pada saat yang sama berlaku macam-macam Hukum Agraria, yaitu Hukum Agraria Barat, Hukum Agraria Adat, Hukum Agraria Swapraja, Hukum Agraria Administratif, dan Hukum Agraria Antargolongan.

2) **Hak atas tanah**.

Pada saat yang sama berlaku bermacam-macam hak atas tanah yang berbeda hukumnya, yaitu:

- Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Agraria Barat yang diatur dalam KUH Perdata, misalnya hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht*.
- Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Agraria Adat daerah masing-masing yang disebut tanah-tanah hak adat, misalnya tanah yasan, tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ganjaran, tanah kuburan, tanah penggembalaan (tanah pangonan).
- Hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Swapraja, misalnya *Grant Sultan* (semacam hak milik adat yang diberikan oleh Pemerintah Swapraja khusus bagi kaula swapraja, didaftar di kantor pejabat swapraja).
- Hak-hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Hindia-Belanda, misalnya hak *agrarische eigendom* (tanah milik adat yang ditundukkan dirinya pada Hukum Agraria Barat), *landerijen bezitrecht* (tanah-tanah yang subjek hukumnya terbatas pada orang-orang dari golongan Timur Asing Tionghoa).

3) **Hak Jaminan atas tanah**.

Beberapa hak jaminan atas tanah pada masa berlakunya Hukum Agraria kolonial, yaitu:

- Lembaga Hypotheek diperuntukkan bagi hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat, yaitu hak *eigendom*, hak *opstal*, dan hak *erfpacht*, yang diatur dalam Pasal 1162 sampai dengan Pasal 1332 KUH Perdata dan *Overschrijving Ordonnantie* Stb. 1834 No. 27.
- Lembaga Credietverband diperuntukkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat. Lembaga jaminan ini merupakan ciptaan Pemerintah Hindia-Belanda dalam rangka melaksanakan program pengentasan rakyat pribumi dari kemiskinan dan belenggu utang dengan memberikan kredit me-

lalui lembaga perkreditan rakyat. Lembaga jaminan ini diatur dalam Stb 1908 No. 542 dan telah diubah dengan Stb. 1937 No. 190.

- Lembaga Jonggolan di Jawa, di Bali disebut Makantah dan di Batak disebut Tahan, dalam hubungannya dengan utang piutang di kalangan warga masyarakat, di mana pihak debitur menyerahkan tanahnya sebagai jaminan utang kepada kreditur.

  Dalam lembaga ini diperjanjikan bahwa selama utangnya belum dibayar lunas, debitur tidak akan melakukan perbuatan hukum apa pun dengan pihak lain mengenai tanah yang dijadikan jaminan utang.

4) **Pendaftaran tanah**.

   Berdasarkan *Overschrijving Ordonnantie* Stb. 1834 No. 27, pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pendaftaran Tanah atas tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat dan pendaftaran tanah ini menghasilkan tanda bukti berupa sertipikat yang diberikan kepada pemegang haknya. Sebaliknya, untuk tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat tidak dilakukan pendaftaran tanah, sehingga tidak memiliki sertipikat dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum.

Hukum Agraria kolonial bagi rakyat Indonesia asli tidak menjamin kepastian hukum. Tidak adanya jaminan kepastian hukum dalam bidang Hukum Agraria bagi rakyat Indonesia asli disebabkan oleh dua hal, yaitu:

1) **Dari segi perangkat hukumnya**.

   Bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, perangkat hukumnya tertulis, yaitu diatur dalam KUH Perdata, sedangkan bagi rakyat Indonesia asli berlaku Hukum Agraria adat, yang perangkat hukumnya tidak tertulis, yang terdapat dalam kebiasaan-kebiasaan masyarakat yang berlaku sebagai hukum.

   Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapa pun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan

menggunakan tanah yang diperlukan, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban, serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.[16]

Dengan keadaan perangkat hukum yang tidak tertulis, maka Hukum Agraria adat jauh dari jaminan kepastian hukum bagi rakyat terhadap hak-hak atas tanahnya.

2) **Dari segi pendaftaran tanah**.

Untuk tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat, misalnya hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht* dilakukan pendaftaran tanah dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan menghasilkan tanda bukti yang berupa sertipikat. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster.*

Untuk tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat tidak dilakukan pendaftaran tanah, sehingga tidak mempunyai jaminan kepastian hukum. Kalau pun dilakukan pendaftaran tanah, tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini tidak menghasilkan sertipikat, melainkan tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, misalnya Petok, Pipil, Girik, Ketitir, Verponding Indonesia. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscaal Cadaster.*

2. POLITIK AGRARIA KOLONIAL

Politik agraria yang dimaksudkan di sini adalah kebijaksanaan agraria. Politik agraria adalah garis besar kebijaksanaan yang dianut oleh negara dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan negara, yang bagi negara Indonesia berdasar-

[16] Boedi Harsono –II, *Op.cit.*, h. 60.

kan Pancasila dan Undang-Undang (UUD) 1945.[17]

Politik agraria dapat dilaksanakan, dijelmakan dalam sebuah undang-undang yang mengatur agraria yang memuat asas-asas, dasar-dasar, dan soal-soal agraria dalam garis besarnya, dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, ada hubungan yang erat antara politik dan hukum.

Dasar politik agraria kolonial adalah prinsip dagang, yaitu mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah mungkin, kemudian dijual dengan harga yang setinggi-tingginya. Tujuannya ialah tidak lain mencari keuntungan yang sebesar-besarnya bagi diri pribadi penguasa kolonial yang merangkap sebagai pengusaha. Keuntungan ini juga dinikmati oleh pengusaha-pengusaha Belanda dan Eropa. Sebaliknya bagi rakyat Indonesia menimbulkan penderitaan yang sangat mendalam.

Sistem kolonial ditandai oleh empat ciri pokok, yaitu dominasi, eksploitasi, diskriminasi, dan dependensi. Prinsip dominasi terwujud dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Dominasi ini ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk pribumi. Eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada pihak penjajah, yang kemudian oleh pihak penjajah itu dikirim ke negara induknya untuk kemakmuran mereka sendiri. Diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis. Golongan penjajah dianggap sebagai bangsa yang superior, sedangkan penduduk pribumi yang dijajah dipandang sebagai bangsa yang rendah atau hina. Dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah menjadi makin tergantung kepada penjajah dalam hal modal, teknologi, pengetahuan, dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin.[18]

Politik agraria kolonial dimuat dalam *Agrarische Wet* Stb. 1870 No.

---

[17] Soedikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 10.6.

[18] Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, INSIST, KPA Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus 1999, h. 20-21.

55, yang mengandung dua maksud, yaitu memberikan kesempatan kepada perusahaan-perusahaan pertanian swasta untuk berkembang di Hindia-Belanda (Indonesia), di samping itu melindungi hak-hak rakyat Indonesia atas tanahnya. Dengan ditetapkan *Agrarische Wet*, maka pemilik modal besar asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya mendapatkan kesempatan yang luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak itu pula keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan dinikmati modal asing, sebaliknya bagi rakyat Indonesia mengalami penderitaan yang mendalam.

Ada dua tujuan politik agraria kolonial yang dijelmakan dalam *Agrarische Wet*, yaitu:

a. **Tujuan primer**: memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa (*canon*) yang murah. Di samping itu untuk memungkinkan orang asing (bukan Bumiputra) menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang Bumiputra, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Maksudnya adalah memungkinkan berkembangnya perusahaan pertanian swasta asing.

b. **Tujuan sekunder**: melindungi hak penduduk Bumiputra atas tanahnya, yaitu:
   - Pemberian tanah dengan cara apa pun tidak boleh mendesak hak Bumiputra;
   - Pemerintah hanya boleh mengambil tanah Bumiputra apabila diperlukan untuk kepentingan umum atau untuk tanaman-tanaman yang diharuskan dari pihak atasan dengan memberi ganti rugi;
   - Bumiputra diberi kesempatan mendapat hak atas tanah yang kuat, yaitu hak *eigendom* bersyarat (*agrarische eigendom*);
   - Diadakan peraturan sewa-menyewa antara Bumiputra dengan bukan Bumiputra.[19]

[19] Soedikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 12.24.

Dalam perjalanan berlakunya *Agrarische Wet* terjadi penyimpangan terhadap tujuan sekundernya, yaitu adanya penjualan tanah-tanah milik orang Bumiputra langsung kepada orang-orang Belanda atau Eropa lainnya. Untuk memberikan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah milik orang Bumiputra dari pembelian orang-orang Belanda atau Eropa lainnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa *Grond Vervreemdingsverbod* Stb. 1875 No. 179

Yang dimaksud dengan *Grond Vervreemdingsverbod* adalah hak milik (adat) atas tanah tidak dapat dipindahkan oleh orang-orang Indonesia asli kepada bukan Indonesia asli dan oleh karena itu semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung adalah batal karena hukum.[20] *Grond Vervreemdingsverbod* ini melarang pelepasan hak atas tanah secara langsung kepada orang asing, misalnya penjualan, penghibahan, pewarisan, penunjukan tanah pada orang/*legaat*, atau penunjukan dengan surat wasiat, dan secara tidak langsung melalui pembelian dengan menggunakan perantara/kedok (*strooman*).

Untuk melaksanakan *Agrarische Wet* tersebut, maka dikeluarkan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118. Yang terpenting dalam *Agrarische Besluit* ini adalah Pasal 1 yang terkenal dengan nama *domein verklaring* (pernyataan kepemilikan/domein). Dengan adanya pernyataan domein ini, maka hubungan antara negara dan tanah bersifat langsung. Negara sebagai subjek yang dipersamakan dengan perseorangan, sehingga hubungan ini bersifat privat *rechtelijk*, yaitu sebagai negara sebagai pemilik tanah. Dengan dikeluarkan pernyataan domein ini, maka semua tanah yang ada di wilayah Hindia-Belanda (Indonesia) adalah domein (milik) mutlak negara, karena penduduk Bumiputra tidak memiliki hak *eigendom*, bahkan tidak mengenal apa yang disebut hak *eigendom* itu. Hak atas tanah yang dikenal oleh penduduk Bumiputra adalah hak milik menurut Hukum Adat yang bersifat tidak mutlak.

Untuk membedakan tanah yang ada hak-hak penduduk Bumi-

---

[20] Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, h. 10-11.

putra dan tanah yang belum dibuka, maka Pemerintah Hindia-Belanda menetapkan domein negara dibagi menjadi dua macam, yaitu:

a. *Vrij landsdomein* (tanah negara yang bebas), artinya di atas tanah tersebut tidak ada hak-hak penduduk Bumiputra.
b. *Onvrij landsdomein*, artinya di atas tanah tersebut sudah ada hak-hak penduduk Bumiputra maupun desa.

Atas dasar adanya Pernyataan Domein tersebut, maka Pemerintah Hindia-Belanda mulai mengatur penggunaan dan hak-hak atas tanah untuk kepentingan ekonominya yang dasar hukumnya diletakkan dalam *Agrarische Wet*. Pelaksanaan *Agrarische Wet* inilah yang mengakibatkan ketimpangan dalam penggunaan dan pemilikan tanah.

Dalam politik agraria kolonial, pernyataan domein digunakan untuk keperluan:

a. Memberi hak atas tanah seperti yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek*.
b. Memberi hak-hak atas tanah menurut Hukum Adat.
c. Untuk mempertahankan hak Pemerintah karena siapa saja yang mengaku mempunyai hak *eigendom* harus dapat membuktikan haknya. Jadi, bukan Pemerintah yang harus membuktikan hak atas tanah tersebut.

Menurut Imam Soetiknjo,[21] struktur agraria warisan penjajah sebagai hasil politik agraria kolonial apabila:

a. **Dipandang dari sudut hukumnya**.

   Tidak ada kesatuan hukum:

   1) ada dua macam hukum (dualisme hukum), yaitu Hukum Barat yang dibawa dan diberlakukan di Hindia-Belanda (Indonesia) oleh pihak penjajah Belanda, dan Hukum Adat penduduk Bumiputra;
   2) Hukum Adat di Indonesia itu beraneka warna, agak berbeda

[21] Imam Soetiknjo, "Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria dalam Rangka Menyukseskan Pelita V", *Makalah Ceramah Sehari,* Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1989, h. 2-3.

di pelbagai daerah (pluralisme) yang dibiarkan terus berlaku selama dianggap tidak bertentangan dengan politik agraria penjajah;

3) ada hak ciptaan baru yang bukan Hukum Adat tapi juga bukan Hukum Barat, yaitu hak agraris *eigendom*.

b. **Dilihat dari sudut subjeknya**.

Tidak ada kesamaan status subjek.

1) ada pemegang hak yang orang Bumiputra, ada yang bukan orang Bumiputra yang sistem hukumnya berbeda;
2) yang bukan Bumiputra ada:
   - Orang asing Bangsa Eropa/Barat.
   - Orang keturunan asing.
   - Orang Timur Asing.

c. **Dilihat dari yang menguasai/memiliki tanah**.

Tidak ada keseimbangan dalam hubungan antara manusia dengan tanah.

1) ada golongan besar manusia (petani) yang tidak mempunyai tanah atau yang mempunyai tanah yang sangat sempit;
2) di lain pihak ada golongan kecil manusia (penguasa, pengusaha asing, tuan tanah, pemilik tanah partikelir) yang memiliki/menguasai tanah luas.

d. **Dilihat dari sudut penggunaan tanah**.

Tidak ada keseimbangan dalam penggunaan tanah.

1) tanah di Jawa dan Madura hampir semua sudah dibuka/diusahakan;
2) di luar Jawa, Madura, dan Bali masih ada tanah luas yang belum dibuka/diusahakan.

e. **Dilihat dari sudut tertib hukum**.

Tidak ada tertib hukum.

1) penjajah Jepang mengambil tanah rakyat atau tanah/rumah orang asing yang mengungsi atau ditangkap, tanpa ambil pusing soal hak yang ada di atasnya;

2) rakyat sendiri juga menduduki tanah perkebunan, pekarangan bahkan rumah orang asing/bekas penjajah yang mengungsi secara tidak sah.

HUKUM AGRARIA NASIONAL | 3

1. UPAYA PENYUSUNAN HUKUM AGRARIA NASIONAL

Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI) dinyatakan pada 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Mohammad Hatta atas nama bangsa Indonesia sebagai tanda terbentuknya Negara Kesatuan RI sebagai suatu bangsa yang merdeka. Dari segi yuridis, Proklamasi Kemerdekaan merupakan saat tidak berlakunya hukum kolonial dan saat mulai berlakunya hukum nasional, sedangkan dari segi politis, Proklamasi Kemerdekaan mengandung arti bahwa bangsa Indonesia terbebas dari penjajahan bangsa asing dan memiliki kedaulatan untuk menentukan nasibnya sendiri. Proklamasi Kemerdekaan RI memiliki dua arti penting bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, yaitu *pertama,* Bangsa Indonesia memutuskan hubungannya dengan Hukum Agraria kolonial, dan *kedua*, bangsa Indonesia sekaligus menyusun Hukum Agraria nasional.

Pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dipimpin oleh Soekarno mengadakan sidang, menghasilkan keputusan antara lain ditetapkannya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai Hukum Dasar (Konstitusi) Negara RI. Meskipun bangsa Indonesia telah merdeka, namun untuk membentuk Hukum Agraria nasional tidaklah mudah dan membutuhkan waktu yang lama. Sementara itu banyak sekali persoalan yang dihadapi, yang harus segera diselesaikan dan tidak dapat ditangguhkan. Oleh karena itu, sambil menunggu terbentuknya Hukum Agraria nasional dan agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka diberlakukan Pasal II Aturan

Peralihan UUD 1945 , yaitu "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar ini." Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, badan negara dan peraturan tentang agraria yang berlaku pada masa Pemerintahan Kolonial dinyatakan masih berlaku selama tidak bertentangan dengan UUD 1945, belum dicabut, belum diubah, atau belum diganti dengan hukum yang baru.

UUD 1945 meletakkan dasar politik agraria nasional yang dimuat dalam Pasal 33 ayat 3, yaitu: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ketentuan ini bersifat imperatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk menyesuaikan Hukum Agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah Indonesia merdeka, yaitu:

a. Menggunakan Kebijaksanaan dan Tafsir Baru

Dalam pelaksanaan Hukum Agraria didasarkan atas kebijaksanaan baru dengan memakai tafsir yang baru pula yang sesuai dengan jiwa Pancasila dan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Tafsir baru di sini contohnya adalah mengenai hubungan antara negara dengan tanah, tidak lagi menerapkan *domein verklaring*, yaitu negara tidak lagi sebagai pemilik tanah, melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya menguasai tanah.

b. Penghapusan Hak-hak Konversi

Salah satu warisan feodal yang sangat merugikan rakyat, adalah lembaga konversi yang berlaku di Karesidenan Surakarta dan Yogya-

karta. Di daerah ini semua tanah dianggap milik raja. Rakyat hanya sekadar memakainya, yang diwajibkan menyerahkan sebagian dari hasil tanah itu kepada raja, jika tanah itu tanah pertanian atau melakukan kerja paksa, jika tanahnya berupa tanah pekarangan. Kepada anggota keluarganya atau hamba-hambanya yang berjasa atau setia oleh raja diberikan tanah sebagai nafkah, dan pemberian tanah ini disertai pula pelimpahan hak raja atau sebagian hasil tanah tersebut di atas. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. *Stelsel* ini dinamakan *stelsel apanage*.[22]

Tanah-tanah tersebut oleh raja atau pemegang *apanage* disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, berikut hak untuk memungut sebagian dari hasil tanaman rakyat yang mengusahakan tanah itu. Berdasarkan Stb. 1918 No. 20, para pengusaha asing tersebut kemudian mendapatkan hak atas tanah oleh raja yang disebut hak konversi (*beschikking* konversi). Keputusan Raja (*beschikking* Raja), pada hakikatnya merupakan suatu keputusan penguasa untuk memakai dan mengusahakan tanah tertentu.[23]

Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1948 yang mencabut Stb. 1918 No. 20, dan ditambah dengan UU No. 5 Tahun 1950, yang secara tegas dinyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi serta *hypotheek* yang membebaninya menjadi hapus.

c. Penghapusan Tanah Partikelir

Pada masa penjajahan dikeluarkan kebijaksanaan di bidang pertanahan oleh Pemerintah Hindia-Belanda berupa tanah partikelir, yang di dalamnya terdapat Hak Pertuanan. Dengan adanya Hak Pertuanan ini, seakan-akan tanah-tanah partikelir tersebut merupakan negara dalam negara. Tuan-tuan tanah yang mempunyai hak kekuasaan yang demikian besar banyak yang menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan rakyat yang ada atau berdiam di wilayahnya.

---

[22] Sudikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 3.5.

[23] Boedi Harsono – II, *Op.cit.*, h. 79.

Setelah Indonesia merdeka, Pemerintah RI melakukan pembelian tanah-tanah partikelir, namun hasilnya tidak memuaskan dikarenakan tidak tersedianya dana yang cukup, juga karena tuan-tuan tanah yang bersangkutan menuntut harga yang sangat tinggi.

Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, 24 Januari 1958, hak-hak pemilik tanah partikelir atas tanahnya dan hak-hak pertuanannya hapus dan tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 pada hakikatnya merupakan pencabutan hak, dan kepada pemilik tanah partikelir diberikan ganti kerugian. Tanah partikelir dinyatakan hapus jika pembayaran ganti kerugiannya telah selesai.

d. Perubahan Peraturan Persewaan Tanah Rakyat

Peraturan tentang persewaan tanah rakyat kepada perusahaan perkebunan besar khususnya dan orang-orang bukan Indonesia asli pada umumnya sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 51 ayat 8 IS untuk Jawa dan Madura diatur dalam dua peraturan, yaitu *Grondhuur Ordonnantie* Stb. 1918 No. 88 untuk daerah pemerintahan langsung, dan *Voerstenlands Grondhuurreglement* Stb. 1918 No. 20 untuk Surakarta dan Yogyakarta (daerah-daerah swapraja). Menurut ketentuan ini, persewaan tanah dimungkinkan berjangka waktu paling lama 21,5 tahun.

Setelah Indonesia merdeka, kedua peraturan tersebut diubah dengan ditambahkan Pasal 8a dan 8b serta Pasal 15a dan 15b oleh Undang-Undang Darurat No. 6 Tahun 1951. Undang-Undang Darurat ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 1952. Dengan penambahan pasal-pasal tersebut, maka persewaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dan lain-lainnya yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian hanya diperbolehkan paling lama 1 tahun atau 1 tahun tanaman. Adapun besar sewanya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, kemudian oleh Menteri Agraria. Dengan demikian, rakyat tidak lagi dirugikan karena besar dan jumlah sewanya disesuaikan dengan

tingkat perkembangan harga pada saat itu dan waktunya hanya untuk 1 tahun tanaman.

e. Peraturan Tambahan untuk Mengawasi Pemindahan Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 1954 yang, menetapkan Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1952 tentang pemindahan tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum Eropa, dinyatakan bahwa sambil menunggu peraturan lebih lanjut untuk sementara setiap serah pakai lebih dari 1 tahun dan perbuatan-perbuatan yang berwujud pemindahan hak mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum Eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Kehakiman (dengan Undang-Undang No. 76 Tahun 1957 izinnya dari Menteri Agraria).

Semua perbuatan yang dilakukan di luar izin menteri tersebut dengan sendirinya batal menurut hukum, artinya tanah/rumahnya kembali kepada penjual, uangnya kembali kepada pembeli jika perbuatannya berbentuk jual beli. Peraturan mengenai perizinan ini dimaksudkan untuk mencegah atau paling tidak mengurangi kemungkinan jatuhnya tanah-tanah Eropa, termasuk rumah atau bangunan yang ada di atasnya ke tangan orang-orang dan badan-badan hukum asing.

Ketentuan di atas dilengkapi dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak-hak atas tanah perkebunan *erfpacht*, *eigendom*, dan lain-lain hak kebendaan. Dikeluarkan juga Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah-tanah perkebunan konsesi, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1959.

Menurut ketentuan di atas, setiap perbuatan yang berwujud pemindahan hak dan setiap serah pakai untuk lebih dari 1 tahun mengenai tanah *erfpacht*, *eigendom*, dan hak-hak kebendaan lainnya atas tanah perkebunan, demikian tanah-tanah konsesi untuk perkebunan dari bangsa Belanda dan bangsa-bangsa asing lainnya serta badan-

badan hukum hanya dapat dilakukan dengan izin dari Menteri Kehakiman (dengan Undang-Undang No. 76 Tahun 1957 izinnya dari Menteri Agraria dengan persetujuan Menteri Pertanian).

Maksud peraturan tersebut di atas adalah untuk mengadakan pengawasan serta adanya jaminan bahwa penerima haknya mampu mengusahakan perusahaan perkebunan yang bersangkutan dengan baik dan bahwa kebun itu tidak akan dijadikan objek spekulasi belaka.

f. Peraturan dan Tindakan Mengenai Tanah-tanah Perkebunan

Atas dasar Undang-Undang No. 29 Tahun 1956, Menteri Agraria dan Pertanian berwenang melakukan tindakan-tindakan agar tanah-tanah perkebunan yang mempunyai fungsi sangat penting dalam perekonomian negara diusahakan dengan baik. Dalam undang-undang ini juga ditetapkan bahwa pemegang hak *erfpacht*, *eigendom*, dan hak kebendaan lainnya yang sudah mengusahakan kembali perusahaan perkebunannya, wajib melakukan segala sesuatu yang perlu untuk memulai atau meneruskan usahanya secara layak menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian.

Jika pemegang hak tersebut belum memenuhi kewajibannya, maka atas pertimbangan Menteri Pertanian, hak *erfpacht* yang bersangkutan dapat dibatalkan oleh Menteri Agraria. Hak *erfpacht* juga dapat dibatalkan, jika menurut pertimbangan Menteri Agraria dan Menteri Pertanian sikap pemegang hak selama waktu yang ditentukan tidak berniat mengusahakan perusahaan perkebunannya sebagaimana mestinya.

Tanaman dan bangunan di atas tanah tersebut yang menurut keputusan Menteri Pertanian diperlukan untuk kelangsungan atau memulihkan pengusahaan yang layak dikuasai oleh negara dengan pemberian ganti kerugian.

g. Kenaikan Canon dan Cijn

Canon adalah uang yang wajib dibayar oleh pemegang hak *erfpacht* setiap tahunnya kepada negara, sedangkan *cijn* adalah uang yang wajib dibayar oleh pemegang konsesi perusahaan perkebunan besar.

Pada umumnya, *canon* dan *cijn* dulu tidak besar jumlahnya, karena terutama dianggap sebagai tanda pengakuan hak pemilik tanah yang dikuasainya dengan hak *erfpacht* atau konsesi.

Setelah Indonesia merdeka, sebagian besar tanah-tanah perkebunan sudah dibuka dan diusahakan, sehingga uang wajib yang harus dibayar setiap tahunnya itu fungsi atau sifatnya lain, yaitu sebagai uang sewa pemakaian tanah.

Dalam Undang-Undang No. 78 Tahun 1957 tentang perubahan *canon* dan *cijn* atas hak-hak *erfpacht* dan konsesi guna perubahan perkebunan besar ditetapkan bahwa selambat-lambatnya 5 tahun sekali uang wajib tahunan ini harus ditinjau kembali.

h. Larangan dan Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Tanpa Izin

Untuk mencegah meluasnya pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakyat tanpa izin pengusahanya dan untuk menyelesaikan soal pemakaian tanah yang sudah ada, maka dikeluarkanlah Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat. Undang-undang Darurat ini diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1956.

Ketentuan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya diatur oleh Undang-Undang No. 51 Prp Tahun 1960. Undang-undang ini kemudian diganti oleh Undang-Undang No. 1 Tahun 1961.

Dalam Pasal 2 jo. Pasal 6 Undang-Undang No. 51 Prp Tahun 1960 dinyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana, tetapi tidak selalu harus dilakukan penuntutan pidana. Menurut Pasal 3 jo. Pasal 5-nya, dapat dilakukan penyelesaian melalui cara lain dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan rencana peruntukan serta penggunaan tanah yang dipakai itu, misalnya rakyat yang menduduki tanah dapat dipindahkan ke tempat lain, tetapi bila dipandang perlu dapat pula dilakukan pengosongan secara paksa.

i. Peraturan Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian)

Perjanjian bagi hasil adalah suatu bentuk perjanjian antara pemilik tanah pertanian dengan pihak lain sebagai penggarap, di mana penggarap diperkenankan mengusahakan tanah itu dengan pembagian hasilnya menurut imbangan yang telah disetujui oleh kedua belah pihak

Perjanjian bagi hasil semula diatur menurut Hukum Adat setempat. Imbangan pembagian hasilnya ditetapkan atas persetujuan kedua belah pihak. Pada umumnya, pembagian hasil tersebut tidak menguntungkan pihak penggarap, karena tanah yang tersedia untuk dibagihasilkan tidak seimbang dengan jumlah petani yang memerlukan tanah garapan.

Mengingat bahwa golongan penggarap bagi hasil itu biasanya golongan ekonomi lemah dan selalu dirugikan, maka dalam rangka melindungi mereka dikeluarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Undang-undang ini mengharuskan agar pihak-pihak yang membuat perjanjian bagi hasil dibuat secara tertulis, dengan maksud agar mudah mengawasi dan mengadakan tindakan-tindakan terhadap perjanjian bagi hasil yang merugikan penggarapnya.

j. Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria

Setelah Indonesia merdeka, hingga tahun 1955 urusan agaria berada di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1955 dibentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri yang terpisah dari Kementerian Dalam Negeri. Dalam Keputusan Presiden No. 190 Tahun 1957 ditetapkan bahwa Jawatan Pendaftaran Tanah semula masuk dalam lingkungan Kementerian Kehakiman dialihkan dalam lingkungan tugas Kementerian Agraria.

Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 ditetapkan pengalihan tugas dan wewenang agraria dari Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Agraria, serta pejabat-pejabat di daerah. Dengan keluarnya undang-undang tersebut, maka lambat laun terbentuklah aparat agraria di tingkat provinsi, karesidenan, dan kabupaten/kota madya.

2. FAKTOR-FAKTOR PENTING DALAM PEMBANGUNAN HUKUM AGRARIA NASIONAL

Menurut Notonagoro, faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam pembangunan Hukum Agraria nasional, adalah faktor formal, faktor material, faktor ideal, faktor agraria modern, dan faktor ideologi politik.[24] Faktor-faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Faktor Formal

Keadaan Hukum Agraria di Indonesia sebelum diundangkannya UUPA merupakan keadaan peralihan, keadaan sementara waktu oleh karena peraturan-peraturan yang sekarang berlaku berdasarkan pada peraturan-peraturan peralihan yang terdapat dalam Pasal 142 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS), dan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945, yang semuanya itu bersama-sama menentukan dalam garis besarnya bahwa peraturan-peraturan hukum yang berlaku pada zaman Hindia-Belanda memegang kekuasaan, masih berlaku untuk sementara.

b. Faktor Material

Hukum Agraria kolonial mempunyai sifat dualisme hukum. Dualisme hukum ini dapat meliputi hukum, subjek maupun objeknya. Menurut hukumnya, yaitu di satu pihak berlaku Hukum Agraria Barat yang diatur dalam KUH Perdata maupun *Agrarische Wet*, di pihak lain berlaku Hukum Agraria Adat yang diatur dalam Hukum Adat tentang tanah masing-masing. Menurut subjeknya, Hukum Agraria Barat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, di pihak lain Hukum Agraria adat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat.

Menurut objeknya, di satu pihak ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, di pihak lain ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-

[24] Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, h. 16.

orang yang tunduk pada Hukum Adat. Adanya sifat dualisme hukum ini membawa konsekuensi baik dari sistem hukum maupun segi hak dan kewajiban bagi subjek hukumnya. Sifat dualisme hukum ini menimbulkan persoalan dan kesulitan yang tidak dapat dibiarkan terus-menerus.

Setelah Indonesia merdeka, maka sifat dualisme hukum ini harus diganti dengan sifat unifikasi (kesatuan) hukum. Sudah tentu Hukum Agraria kolonial tidak sesuai dengan isi Hukum Agraria yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia, yaitu Hukum Agraria yang berlaku secara nasional (unifikasi hukum). Oleh karena itu, hal inilah yang mendorong bahwa Hukum Agraria Kolonial yang mempunyai sifat dualisme hukum diganti dengan sifat unifikasi hukum yang berlaku secara nasional.

c. Faktor Ideal

Dari faktor ideal (tujuan negara), sudah tentu tujuan Hukum Agraria kolonial tidak cocok dengan tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 dan tujuan penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Hukum Agraria kolonial dibuat dengan tujuan untuk kepentingan, keuntungan, kesejahteraan, dan kemakmuran Pemerintah Hindia-Belanda, orang-orang dari golongan Belanda, Eropa, Timur Asing, sedangkan Hukum Agraria nasional dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketidaksesuaian tujuan dibuatnya Hukum Agraria kolonial inilah yang mendorong bahwa Hukum Agraria kolonial harus diganti dengan Hukum Agraria nasional, yang diarahkan kepada terwujudnya fungsi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

d. Faktor Agraria Modern

Faktor-faktor agraria modern terletak dalam lapangan-lapangan:

1) **Lapangan sosial**.

   Masalahnya adalah bagaimana hubungan antara pemilik tanah dan bukan pemilik tanah itu harus diatur untuk kesejahteraan rakyat.

2) **Lapangan ekonomi**.

   Masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar dapat memberikan hasil produksi yang optimal atau mencapai titik optimum.

3) **Lapangan etika**.

   Masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar selain bisa memberikan kesejahteraan pada pemiliknya, juga memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan bangsa.

4) **Lapangan idiil fundamental**.

   Masalahnya adalah apakah warga negara Indonesia boleh mempunyai Hak Milik atas tanah tanpa batas luas dan jumlahnya di Indonesia.

Hal-hal tersebut di atas mendorong agar dibuat Hukum Agraria nasional.

e. Faktor Ideologi Politik

Indonesia sebagai bangsa dan negara mempunyai keterkaitan hidup dengan negara-negara lain. Indonesia tidak dapat mempunyai kedudukan tersendiri terlepas dari keadaan dan hubungan dengan negara-negara lain.

Dalam menyusun Hukum Agraria nasional boleh mengadopsi Hukum Agraria negara lain sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. UUD 1945 dijadikan faktor dasar dalam pembangunan Hukum Agraria nasional.

3. SEJARAH PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Upaya Pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum Agraria nasional yang akan menggantikan Hukum Agraria kolonial, yang

sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Agraria. Setelah mengalami beberapa penggantian kepanitiaan yang berlangsung selama 12 tahun sebagai suatu rangkaian proses yang cukup panjang, maka baru pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah berhasil membentuk Hukum Agraria nasional, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Tahapan-tahapan dalam penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Panitia Agraria Yogya

Panitia ini dibentuk dengan Penetapan Presiden No. 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 berkedudukan di Yogyakarta diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo, Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri.

Panitia ini mengusulkan tentang asas-asas yang akan menjadi dasar-dasar Hukum Agraria yang baru, yaitu:

1) Meniadakan asas domein dan pengakuan hak ulayat.
2) Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu Hak Milik yang dapat dibebani Hak Tanggungan.
3) Mengadakan penyelidikan terlebih dahulu terhadap negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum menentukan apakah orang-orang asing dapat pula mempunyai Hak Milik atas tanah.
4) Mengadakan penetapan luas minimum tanah agar para petani kecil dapat hidup layak dan untuk Jawa diusulkan 2 hektar.
5) Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah dengan tidak memandang macam tanahnya dan untuk Jawa diusulkan 10 hektar, sedangkan di luar Jawa masih diperlukan penyelidikan lebih lanjut.

6) Menganjurkan menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh Panitia Agraria Yogya.
7) Mengadakan pendaftaran tanah Hak Milik dan hak-hak menumpang yang penting.

b. Panitia Agraria Jakarta

Panitia Agraria Yogya dibubarkan dengan Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1951 tanggal 19 Maret 1951, sekaligus dibentuk Panitia Agraria Jakarta yang berkedudukan di Jakarta dan diketuai oleh Singgih Praptodihardjo, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri.

Panitia ini mengemukakan usulan mengenai tanah untuk pertanian rakyat (kecil), yaitu:

1) Mengadakan batas minimum pemilikan tanah, yaitu 2 hektar dengan mengadakan peninjauan lebih lanjut sehubungan dengan berlakunya Hukum Adat dan Hukum Waris.
2) Mengadakan ketentuan batas maksimum pemilikan tanah, yaitu 25 hektar untuk satu keluarga.
3) Pertanian rakyat hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan tidak dibedakan antara warga negara asli dan bukan asli. Badan hukum tidak dapat mengerjakan tanah rakyat.
4) Bangunan hukum untuk pertanian rakyat ialah Hak Milik, Hak Usaha, Hak Sewa, dan Hak Pakai.
5) Pengaturan hak ulayat sesuai dengan pokok-pokok dasar negara dengan suatu undang-undang.

c. Panitia Soewahjo

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956 dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang berkedudukan di Jakarta dan diketuai Soewahjo Soemodilogo, Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria.

Panitia ini menghasilkan naskah Rancangan Undang-undang Pokok Agraria pada tanggal 1 Januari 1957 yang berisi:

1) Dihapuskannya asas domein dan diakuinya hak ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara).
2) Asas domein diganti dengan hak kekuasaan negara atas dasar ketentuan Pasal 38 ayat 3 UUDS 1950.
3) Dualisme Hukum Agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam Hukum Adat maupun Hukum Barat.
4) Hak-hak atas tanah: Hak Milik sebagai hak yang terkuat yang berfungsi sosial kemudian ada hak usaha, hak bangunan, dan hak pakai.
5) Hak Milik hanya boleh dipunyai oleh orang-orang warga negara Indonesia tidak diadakan perbedaan antara warga negara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum pada asasnya tidak boleh mempunyai Hak Milik atas tanah.
6) Perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh menjadi milik seseorang atau badan hukum.
7) Tanah pertanian pada asasnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya.
8) Perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 97 Tahun 1958 tanggal 6 Mei 1958 Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Soewahjo) dibubarkan.

d. Rancangan Soenarjo

Setelah dilakukan beberapa perubahan mengenai sistematika dan perumusan beberapa pasalnya, maka rancangan Panitia Soewahjo oleh Menteri Agraria Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1858. Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 1 April 1958 dapat menyetujui rancangan Soenarjo dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amanat Presiden Soekarno tanggal 24 April 1958.

Dalam membahas Rancangan Soenarjo, DPR mengharap perlu untuk mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. Selanjutnya

Panitia Permusyawaratan DPR membentuk sebuah Panitia *Ad Hoc* dengan tugas:

1) Membahas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria secara teknis yuridis.
2) Mempelajari bahan-bahan yang bersangkutan dengan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut yang sudah ada dan mengumpulkan bahan-bahan yang baru.
3) Menyampaikan laporan tentang pelaksanaan tugasnya serta usul-usul yang dipandang perlu mengenai Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria kepada Panitia Permusyawaratan DPR.

e. Rancangan Sadjarwo

Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 kita kembali kepada UUD 1945. Berhubung Rancangan Soenarjo yang telah diajukan kepada DPR beberapa waktu yang lalu disusun berdasarkan UUDS 1950, maka dengan surat Presiden tanggal 23 Maret 1960 rancangan tersebut ditarik kembali dan disesuaikan dengan UUD 1945.

Setelah disesuaikan dengan UUD 1945 dan disempurnakan dengan bahan-bahan dari berbagai pihak, maka Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang baru diajukan oleh Menteri Agraria Sadjarwo kepada kabinet. Rancangan Sadjarwo ini disetujui oleh kabinet inti dalam sidangnya tanggal 1 Agustus 1960. Kemudian dengan amanat Presiden Soekarno tanggal 1 Agustus 1960 Nomor 2584/HK/60, rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).

Dalam sidang pleno sebanyak 3 kali, yaitu tanggal 12, 13, dan 14 September 1960 diadakan pemeriksaan pendahuluan. Kemudian dengan suara bulat DPRGR menerima baik Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada hari Sabtu tanggal 24 september 1960 yang telah disetujui oleh DPRGR itu disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043, yang menurut Dictum Kelimanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

4. UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA SEBAGAI HUKUM AGRARIA NASIONAL

UUPA merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu *pertama***,** tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria kolonial, dan *kedua,* membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.[25]

Dengan diundangkan UUPA, terjadi perombakan Hukum Agraria di Indonesia, yaitu penjebolan Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional. Dengan diundangkan UUPA, Bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materiilnya. Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsideransnya di bawah perkataan "menimbang" yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial itu memiliki sifat dualisme

---

[25] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 1.

dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan adanya keburukan dan kekurangan ini, maka Hukum Agraria Kolonial harus diganti dengan Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia. UUPA memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal. Dari segi materiilnya, Hukum Agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hubungan ini UUPA menyatakan pula dalam konsideransnya di bawah perkataan "berpendapat" bahwa Hukum Agraria yang baru:

a. harus didasarkan atas Hukum Adat tentang tanah;
b. sederhana;
c. menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
d. tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
e. memberi kemungkinan supaya bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;
f. sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
g. memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
h. mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang;
i. merupakan pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik;
j. melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi:

a. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
b. Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah.
c. Mengakhiri pengisapan feodal secara bersangsur-angsur.
d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*.
e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.[26]

Menurut Muchsin, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa UUPA sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agraria, yaitu:

a. UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda.
b. UUPA menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agraria.
c. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan Hukum Agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan pendaftaran tanah serta menempatkan Hukum Adat sebagai dasar pembentukannya.
d. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia.
e. UUPA menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai asas kerohanian bangsa yang dimuat dalam Konsiderans UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf c, Penjelasan Umum angka I UUPA dan pasal-pasal dalam UUPA.[27]

---

[26] *Ibid.*, h. 3.
[27] Muchsin, "Konflik Sumber Daya Agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya", *Makalah,*

5. PERATURAN DAN KEPUTUSAN YANG DICABUT OLEH UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Dalam pembentukan UUPA disertai dengan pencabutan terhadap peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda sebagaimana yang tersebut dalam Dictum Memutuskan UUPA di bawah perkataan "Dengan Mencabut". Adapun peraturan dan keputusan yang dicabut oleh UUPA, yaitu:

a. *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55 sebagai yang termuat dalam Pasal 51 IS Stb. 1925 No. 447.
b. Peraturan-peraturan tentang *domein verklaring* baik yang bersifat umum maupun khusus, yaitu:
   1) *Domein verklaring* tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118;
   2) *Algemene domein verklaring* tersebut dalam Stb. 1875 No. 119a;
   3) *Domein verklaring* untuk Sumatera tersebut dalam Pasal 1 dari Stb. 1874 No. 94f;
   4) *Domein verklaring* untuk Karesidenan Manado tersebut dalam Pasal 1 dari Stb.1877 No. 55.
   5) *Domein verklaring* untuk *residentie zuider en Osterafdeling van Borneo* tersebut dalam Pasal 1 dari Stb. 1888 No. 58.
c. *Koninklijk Besluit* (Keputusan Raja) tanggal 16 April 1872 No. 29 (Stb. 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya.
d. Buku II KUH Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan tentang *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

   Khusus ketentuan mengenai *hypotheek* dalam Buku II KUH Perdata Indonesia baru bisa dihapuskan setelah 36 tahun berlakunya UUPA, yaitu atas dasar ketentuan Pasal 29 Undang-Undang

Seminar Pertanahan Nasional 2002, Pembaharuan Agraria, STPN, Yogyakarta, 16 Juli 2002, h. 9.

No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 42 – TLNRI No. 3632, ditegaskan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, ketentuan mengenai Credietverband sebagaimana tersebut dalam Stb. 1908 No. 542 jo Stb. 1937 No. 191 dan ketentuan mengenai *hypotheek* sebagaimana tersebut dalam Buku II KUH Perdata Indonesia sepanjang mengenai pembebanan Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dengan pencabutan peraturan dan keputusan yang lama tersebut, maka tercapailah kesatuan hukum sebagaimana yang menjadi salah satu tujuan UUPA. Kesatuan hukum menurut Noer Fauzi mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan Hukum Agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik Hukum Agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antargolongan, tidak sederhana, dan sukar dipahami oleh rakyat.[28]

Dengan berlakunya UUPA tidak dikenal lagi istilah hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat sebagaimana yang diatur dalam KUH Perdata Indonesia, seperti hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht*, dan sebagainya. Yang dikenal sekarang adalah istilah hak-hak atas tanah menurut UUPA, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan sebagainya.

6. TUJUAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Tujuan diundangkan UUPA sebagai tujuan Hukum Agraria nasional dimuat dalam Penjelasan Umum UUPA, yaitu:

a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

---

[28] Noer Fauzi, *Op.cit.*, h. 70.

Dasar kenasionalan Hukum Agraria yang telah dirumuskan dalam UUPA adalah:

1) Wilayah Indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan satu kesatuan Tanah Air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA).
2) Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Untuk itu kekayaan tersebut harus dipelihara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1, 2, 14, dan 15 UUPA).
3) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapa pun (Pasal 1 UUPA).
4) Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa dan rakyat Indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 UUPA).
5) Hak ulayat sebagai hak masyarakat Hukum Adat diakui keberadaannya. Pengakuan tersebut disertai syarat bahwa hak ulayat tersebut masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).
6) Subjek hak yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah warga negara Indonesia tanpa dibedakan asli dan tidak asli. Badan hukum pada prinsipnya tidak mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam terkandung di dalamnya (Pasal 9, 21, dan 49 UUPA).

Tujuan pertama diundangkan UUPA ini merupakan kebalikan

dari ciri Hukum Agraria kolonial, yaitu Hukum Agraria kolonial disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari Pemerintahan Jajahan (Hindia-Belanda) yang ditujukan untuk kepentingan, keuntungan, kesejahteraan, dan kemakmuran bagi Pemerintah Hindia-Belanda, orang-orang Belanda, dan Eropa lainnya.

b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.

Dalam rangka mengadakan kesatuan hukum tersebut sudah semestinya sistem hukum yang akan diberlakukan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat.

Oleh karena sebagian besar masyarakat Indonesia tunduk pada Hukum Adat, maka pembentukan Hukum Agraria Nasional didasarkan pada Hukum Adat. Hukum Adat yang dijadikan dasar adalah asas-asas/konsepsi-konsepsi, lembaga-lembaga, dan sistem hukumnya. Dengan dijadikannya Hukum Adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional, maka sekaligus tercapai kesederhanaan hukum, artinya Hukum Agraria nasional tersebut mudah dipahami oleh masyarakat dan kemudian dilaksanakan. Hukum Adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria nasional disebutkan dalam Pasal 5 UUPA.

Tujuan kedua diundangkan UUPA ini merupakan kebalikan dari ciri Hukum Agraria kolonial, yaitu Hukum Agraria kolonial memiliki sifat dualisme hukum, artinya pada saat yang sama berlaku dua Hukum Agraria yang berbeda, di satu pihak berlaku Hukum Agraria Barat yang diatur dalam KUH Perdata dan *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55, dan di pihak lain berlaku Hukum Agraria Adat yang diatur dalam Hukum Adat daerah masing-masing

c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Upaya untuk mewujudkan tujuan ini adalah dengan membuat peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA yang sesuai dengan asas dan jiwa UUPA. Selain itu, dengan melaksanakan pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *Rechts Cadaster*, yaitu

pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

Tujuan ketiga diundangkan UUPA ini merupakan kebalikan dari ciri Hukum Agraria kolonial, yaitu Hukum Agraria kolonial tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak rakyat Indonesia atas tanah, dikarenakan pada waktu itu hanya hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat yang didaftar oleh Pemerintah Hindia-Belanda dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum (*Rechts Cadaster*), sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat tidak dilakukan pendaftaran tanah. Kalaupun didaftar tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah (*Fiscaal Cadaster*).

7. ASAS-ASAS DALAM UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Dalam UUPA dimuat sebelas asas dari Hukum Agraria nasional. Asas-asas ini karena sebagai dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Sebelas asas tersebut, adalah sebagai berikut:

a. Asas Kenasionalan

Asas kenasionalan ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA, yaitu:

1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan Tanah Air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan Tanah Air dari seluruh

rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Ini menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat *komunalistik*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia menjadi hak bagi bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemilknya saja. Demikian pula, tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja.

Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat *religius*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Sifat religius ini merupakan perwujudan dari dasar falsafah negara, yaitu Pancasila, terutama sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karenanya, tanah harus digunakan dan diusahakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti terwujud kesejahteraan dan kebahagiaan bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia adalah bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

b. Asas pada Tingkatan Tertinggi, Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya Dikuasai oleh Negara

Asas ini ditemukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa: "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa

yang ditetapkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut, perkataan "dikuasai" di sini bukan berarti "dimiliki", akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi:

1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara tersebut di atas ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kekuasaan negara tersebut mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki maupun yang tidak dihaki. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh.

Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

c. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara yang Berdasarkan atas Persatuan Bangsa daripada Kepentingan Perseorangan atau Golongan

Asas ini ditemukan dalam Pasal 3 UUPA, yaitu: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi."

Hak ulayat diakui keberadaannya bagi suatu masyarakat Hukum Adat tertentu sepanjang kenyataannya masih ada. Masih adanya hak ulayat pada suatu masyarakat tertentu, antara lain dapat diketahui dari kegiatan-kegiatan sehari-hari Kepala Adat dalam kenyataannya masih diakui sebagai pengemban tugas kewenangan mengatur dan memimpin penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama warga masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan. UUPA menetapkan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Pengakuan mengenai keberadaan hak ulayat masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila kenyataannya sudah tidak ada, maka hak ulayat masyarakat Hukum Adat tidak akan dihidupkan lagi dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional akan tetapi dalam pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan tidak dibenar-

kan jika masyarakat Hukum Adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, dan *resettlement*. Pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat.

Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan terlepas hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya dalam lingkungan negara sebagai kesatuan. Ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak diperhatikan sama sekali.

Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara daripada kepentingan pribadi ditemukan juga di dalam Pasal 18 UUPA, yaitu: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang." Apabila kepentingan bangsa dan negara menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah harus melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya melalui pencabutan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Hak atas tanah yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak bersifat mutlak, melainkan berfungsi sosial, sehingga pemegang hak atas tanah harus mengedepankan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadinya. Meskipun kepentingan bangsa dan negara dikedepankan, tidak berarti kepentingan pribadi diabaikan begitu saja, melainkan pemegang hak atas tanah diberikan ganti kerugian yang layak. Pengambilan tanah-tanah hak untuk kepentingan bangsa dan negara dilakukan melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah.

d. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial ditemukan dalam Pasal 6 UUPA, yaitu: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial tidak hanya berupa Hak Milik, akan tetapi juga Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan.

Hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara.

Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memerhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Tanah harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburan serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara ini tidak saja dibebankan kepada pemegang haknya, melainkan menjadi beban pula bagi setiap orang, badan hukum, atau instansi yang memiliki suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

Asas fungsi sosial hak atas tanah juga ditemukan dalam Pasal 18 UUPA, yaitu: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang." Dalam menggunakan hak atas tanah harus mengedepankan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat daripada kepentingan pribadinya. Apabila kepentingan umum menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah harus melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah dengan

pemberian ganti kerugian yang layak melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah. Pemberian ganti kerugian yang layak merupakan pengakuan dan penghormatan terhadap hak individu hak atas tanah yang merelakan melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Pengambilan tanah untuk kepentingan umum tanpa disertai pemberian ganti kerugian yang layak sama dengan perampasan hak atas tanah.

e. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah ditemukan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA, yaitu: "Hanya warga negara Indonesia mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2." Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, yaitu: "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik." Prinsip ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek Hak Milik. Orang yang berkewarganegaraan Indonesia di samping juga berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah Hak Milik. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Milik, melainkan hanya dapat menguasai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan dengan jangka waktu yang terbatas.

Hak Milik tidak dapat dimiliki oleh orang asing dan pemindahan Hak Milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Orang-orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah dengan Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan yang luas dan jangka waktunya terbatas. Demikian pula, badan-badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai tanah Hak Milik.

Adapun pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum memiliki Hak Milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai Hak Milik tetapi cukup hak-hak lain, asal saja jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak-hak lain-

nya). Kecuali badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan dapat mempunyai Hak Milik atas tanah, sepanjang tanahnya diusahakan untuk usahanya dalam lapangan sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak berhubungan dengan bidang itu badan-badan hukum ini dianggap sebagai badan hukum biasa.

Dengan demikian, akan dapat dicegah usaha-usaha penyelundupan hukum yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan Hak Milik.

f. Asas Persamaan Bagi Setiap Warga Negara Indonesia

Asas ini ditemukan dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu: "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya." Asas ini menetapkan bahwa warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah. Di sini tidak dipersoalkan warga negara Indonesianya itu warga negara Indonesia asli, warga negara Indonesia keturunan, ataukah warga negara Indonesia naturalisasi. Demikian juga tidak dibedakan agama maupun suku dari warga negara Indonesia tersebut. Hak atas tanah yang diperoleh adalah semua hak atas tanah yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maupun Hak Sewa Untuk Bangunan. Manfaat dan hasil yang diperoleh dari hak atas tanah tidak hanya dirasakan oleh dirinya sendiri, akan tetapi keluarganya juga dapat memperolehnya.

Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik serta pengawasannya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah.

Dalam hubungan itu dibuat ketentuan yang dimaksudkan mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain

yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria. Hal ini bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional dan Pemerintah berkewajiban mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta.

Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha Pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu, usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

g. Asas Tanah Pertanian Harus Dikerjakan atau Diusahakan Secara Aktif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-Cara yang Bersifat Pemerasan

Asas ini ditemukan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuai hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan." Prinsip ini menegaskan bahwa siapa pun yang mempunyai hak atas tanah untuk kepentingan wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertaniannya secara aktif dan dalam mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian tersebut harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Pelaksanaan asas tersebut, dewasa ini menjadi dasar hampir di seluruh dunia yang menyelenggarakan *land reform* atau *agrarian reform and rural development*, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.

Untuk mewujudkan asas ini diadakan ketentuan-ketentuan tentang batas maksimum atau minimum penguasaan/pemilikan tanah agar tidak terjadi penumpukan penguasaan/pemilikan tanah di satu tangan golongan mampu. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu merugikan kepentingan umum. Ketentuan tentang batas maksimum luas tanah yang bisa dimiliki seseorang dimaksudkan supaya ia mendapat

penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Ketentuan batas maksimum dan minimum pemilikan tanah pertanian diatur dalam Pasal 17 UUPA.

Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif, mengandung pengertian bahwa tanah pertanian tidak boleh diterlantarkan oleh pemiliknya. Yang dimaksud tanah diterlantarkan adalah tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya. Tanah yang diterlantarkan merupakan salah satu penyebab hapusnya hak atas tanah dan berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara.

h. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Asas ini ditemukan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu: "Hak menguasai negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa." Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, yaitu: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

1) untuk keperluan negara;
2) untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
3) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain kesejahteraan;
4) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;
5) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan."

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara da-

lam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Berdasarkan hierarkinya, rencana umum dibagi menjadi dua, yaitu *pertama*, rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, dan *kedua***,** rencana umum nasional diperinci menjadi rencana umum daerah (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Rencana umum yang diatur adalah rencana umum dalam arti luas, yaitu rencana umum agraria, yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Rencana umum agraria ini dikenal dengan sebutan *Agrarian Use Planning.* Dengan adanya rencana (*planning*) itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

i. Asas Kesatuan Hukum

Asas kesatuan ditemukan dalam Diktum UUPA di bawah perkataan "Dengan Mencabut" ditetapkan bahwa UUPA mencabut *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55, *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118 yang memuat *Domein Verklaring*, *Koninkelijk Besluit* (Keputusan Raja) Stb. 1872 No. 117, dan Buku II *Burgerlijk Wetboek* (BW) sepanjang mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku. Asas kesatuan hukum juga ditemukan dalam Pasal 5 UUPA, yaitu: "Hukum Agraria yang masih berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

UUPA menetapkan mencabut peraturan dan keputusan agraria yang dibuat oleh Pemerintahan Hindia-Belanda, dan bertujuan menghapuskan dualisme hukum dan mengadakan kesatuan Hukum Perta-

nahan. Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan yang dibuat oleh Pemerintahan Hindia-Belanda, maka terwujud kesatuan hukum, yaitu hanya ada satu Hukum Tanah yang berlaku di wilayah negara Republik Indonesia yang diatur dalam UUPA. Kesatuan hukum tersebut meliputi bidang-bidang, yaitu hukum, hak atas tanah, pendaftaran tanah, dan hak jaminan atas tanah.

Kesatuan hukum dalam Hukum Tanah diwujudkan dengan menjadikan Hukum Adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Tanah Nasional. Hukum Adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Tanah Nasional dikarenakan Hukum Adat tentang tanah digunakan oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

j. Asas Jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum

Asas jaminan kepastian hukum ditemukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yaitu: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah." Asas perlindungan hukum ditemukan dalam Pasal 18 UUPA, yaitu: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang."

Hukum Tanah Kolonial bagi rakyat Indonesia asli tidak memberikan jaminan kepastian hukum disebabkan tanah-tanah yang dimiliki rakyat Indonesia tidak didaftar. Kalaupun tanahnya didaftar tidak bersifat *rechtscadaster,* melainkan *fiscaalcadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang dilaksanakan tidak bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum, melainkan bertujuan untuk menetapkan wajib pajak atas tanah.

Jaminan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan diundangkannya UUPA, yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum dilakukan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh

UUPA dan isinya tidak bertentangan dengan UUPA. Selain itu, dilakukan melalui pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersifat *rechtscadaster*.

Asas perlindungan hukum ditemukan dalam Pasal 18 UUPA, yaitu meskipun hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tidak berarti kepentingan pemegang hak atas tanah diabaikan begitu saja. Dalam rangka memberikan penghormatan dan perlindungan hukum, hak atas tanah tidak dapat begitu saja diambil oleh pihak lain meskipun itu untuk kepentingan umum. Kepada pemegang hak atas tanah diberikan ganti kerugian yang layak, artinya kehidupan pemegang hak atas tanah harus lebih baik setelah hak atas tanah diambil oleh pihak lain.

k. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal ditemukan dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA, yaitu: "Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai uang sewa." Implementasi dari asas pemisahan horizontal adalah Hak Sewa Untuk Bangunan, yaitu seseorang atau badan hukum menyewa tanah Hak Milik orang lain yang kosong atau tidak ada bangunannya dengan membayar sejumlah uang sebagai uang sewa yang besarnya ditetapkan atas dasar kesepakatan, untuk jangka waktu tertentu, dan penyewa diberi hak mendirikan bangunan yang digunakan untuk jangka waktu tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan ada pemisahan secara horizontal antara pemilikan tanah dengan pemilikan bangunan yang ada di atasnya, yaitu tanahnya milik pemilik tanah, sedangkan bangunannya milik penyewa tanah.

Ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hanyalah asas-asas dan soal-soal agraria dalam garis besarnya saja, dan oleh karena itu disebut Undang-Undang Pokok. Pengertian pokok dalam UUPA menunjuk bahwa substansi yang diatur dalam UUPA hanyalah ketentuan-ketentuan pokoknya. Jadi, kata

"pokok" dalam UUPA bukan menunjuk pada jenis peraturan perundang-undangan. Maksud pembentuk UUPA menempatkan UUPA sebagai peraturan inti yang hanya berfungsi mengatur hal-hal yang pokok tentang agraria. UUPA sebagai undang-undang induk yang harus djadikan acuan bagi undang-undang lain yang berkaitan dengan agraria. UUPA juga sebagai undang-undang yang meletakkan dasar-dasar bagi pembentukan undang-undang lain yang berkaitan dengan agraria. UUPA masih membutuhkan peraturan pelaksanaan baik yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden maupun peraturan daerah. Peraturan tersebut bersifat melaksanakan, menjabarkan, dan melengkapi kehendak pasal-pasal dalam UUPA.[29]

Dalam upaya menyusun peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA harus memerhatikan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal sesuai dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang mencabut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. Tata urutan peraturan perundang-undangan RI menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2002 adalah Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR RI, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan peraturan daerah. Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditetapkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan secara berurutan adalah undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. UUPA masih membutuhkan peraturan pelaksanaan yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah.

[29] Muchsin, *Op.cit.*, h. 6.

8. UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA DIDASARKAN ATAS HUKUM ADAT

Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan agraria kolonial, maka tercapailah unifikasi (kesatuan) Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan persatuan bangsa Indonesia. Dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum tersebut, Hukum Adat tentang tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional. Hukum Adat dijadikan dasar karena hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia, sehingga Hukum Adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional.

Hukum Adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Agraria Nasional mempunyai dua kedudukan, yaitu:

a. Hukum Adat sebagai Dasar Utama

Penunjukan Hukum Adat sebagai dasar utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional dapat disimpulkan dalam Konsiderans UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf a, yaitu: "bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

Di samping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum III No. 1, yaitu: "... dengan sendirinya Hukum Agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada Hukum Adat, maka Hukum Agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia."

Hukum Adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan tersebut berkaitan dengan sifat pluralisme Hukum Adat itu sendiri,

masing-masing masyarakat Hukum Adat mempunyai Hukum Adat-nya sen-diri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan. Untuk itu perlu dicari persamaan-persamaannya, yaitu dengan merumuskan asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga hukum, dan sistem hukumnya. Hal-hal inilah yang diambil dalam Hukum Adat untuk dijadikan dasar utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional.

Asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga, dan sistem Hukum Adat tersebut dituangkan dalam pasal-pasal/ketentuan-ketentuan dalam UUPA sebagai hukum positif. Asas-asas/konsepsi, lembaga hukum, dan sistem hukum dapat dijelaskan:

1) Asas-asas/konsepsi Hukum Adat yang diambil sebagai dasar:
   (a) Menurut konsepsi Hukum Adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam seperti tanah mempunyai sifat religiomagis, artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan pada masyarakat Hukum Adat. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA.
   (b) Di dalam lingkungan masyarakat Hukum Adat dikenal hak ulayat. Hak ulayat merupakan hak dari masyarakat Hukum Adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan, dan memelihara kekayaan alam yang ada di lingkungan wilayah hak ulayat tersebut. Jadi hak ulayat bukan untuk memiliki, tetapi hanya merupakan hak menguasai.

       Hak ulayat ini kemudian dijadikan dasar dalam menentukan hubungan negara dan bumi, air, serta ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 2 UUPA.
   (c) Di dalam konsepsi Hukum Adat di samping ada hak masyarakat Hukum Adat yaitu hak ulayat, juga hak perseorangan atas tanah diakui. Masing-masing individu diberi kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA.

       Di dalam Hukum Adat dikenal suatu asas: "Di dalam hak individu terlekat hak masyarakat." Hal ini merupakan per-

wujudan dari sifat kemasyarakatan Indonesia. Asas ini mengandung arti bahwa penggunaan hak individu harus memerhatikan dan bahkan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 6 UUPA.

(d) Dalam masyarakat Hukum Adat terdapat asas gotong royong. Setiap usaha yang menyangkut kepentingan individu dan masyarakat selalu dilakukan melalui gotong royong. Hal ini untuk mencegah adanya persaingan dan pemerasan antara golongan yang mampu terhadap golongan yang tidak mampu. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 12 ayat (1) UUPA.

(e) Asas lain yang terdapat dalam Hukum Adat adalah ada perbedaan antara warga masyarakat dan warga asing dalam kaitannya dengan penguasaan, penggunaan kekayaan alam. Warga masyarakat dapat mengolah, memetik hasil hutan, dan bahkan mempunyai tanah. Sedangkan warga asing tidak mempunyai hak atas tanah, mereka hanya dapat memetik hasil hutan dan itu pun dengan syarat harus memperoleh izin dari kepala adat masyarakat yang bersangkutan. Dalam konsepsi ada perbedaan kedudukan antara warga masyarakat dengan warga asing dalam hubungannya dengan penguasaan tanah. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam Pasal 9 UUPA.

2) Lembaga-lembaga Hukum Adat.

Yang dimaksudkan dengan lembaga Hukum Adat yang diambil sebagai dasar utama pembentukan Hukum Agraria Nasional adalah susunan macam-macam hak atas tanah. Macam-macam hak atas tanah yang ada dalam Hukum Adat seperti Hak Milik/hak yasan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak menikmati hasil hutan. Susunan macam-macam hak atas tanah yang demikian ini kemudian diangkat dan dijadikan dasar dalam penyusunan hak-hak atas tanah dalam Hukum Agraria Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Namun demikian, macam-macam hak atas tanah yang ada dalam Hukum Adat tersebut masih perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia yang menuju masyarakat yang modern. Penyempurnaan tersebut adalah adanya tambahan hak baru, yaitu Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Juga adanya keharusan pendaftaran tanah terhadap macam-macam hak atas tanah tersebut.

3) Sistem Hukum Adat terutama mengenai sistematika hubungan manusia dengan tanah.
Di dalam sistem Hukum Adat, tanah merupakan hak milik bersama masyarakat Hukum Adat atau yang dikenal dengan hak ulayat. Hak ini merupakan hak yang tertinggi kedudukannya. Hak ulayat ini mengandung dua unsur, yaitu *unsur kepunyaan* yang artinya semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakan, dan *unsur kewenangan*, yaitu untuk mengatur, merencanakan, dan memimpin penggunaannya. Kemudian, karena semua anggota masyarakat tidak mungkin melaksanakan pengurusan hak ulayat, maka tugas tersebut dilimpahkan kepada kepala adat. Namun yang perlu ditekankan pelimpahan itu hanya mengenai unsur kewenangan saja. Atas dasar kewenangan tersebut, kepala adat berhak memberikan hak-hak atas tanah kepada perseorangan seperti hak milik/hak yasan, hak pakai, dan sebagainya.

Sistem Hukum Adat ini diangkat sebagai sistem Hukum Agraria Nasional, yang dimuat dalam Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 16 UUPA.

b. Hukum Adat sebagai Hukum Pelengkap

Pembentukan Hukum Agraria Nasional menuju kepada tersedianya perangkat hukum yang tertulis, yang mewujudkan kesatuan hukum, memberikan jaminan kepastian hukum, dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah merupakan suatu proses yang memakan waktu. Selama proses tersebut belum selesai, hukum tertulis yang sudah ada tetapi belum lengkap, maka memerlukan pelengkap agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Dalam hubungannya dengan Hukum Agraria Nasional tertulis yang belum lengkap itulah norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai pelengkapnya. Hal ini telah dinyatakan dalam Pasal 56 UUPA, yaitu: "Selama undang-undang mengenai Hak Milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini." Juga dinyatakan dalam Pasal 58 UUPA, yaitu: "Selama peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetapi berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu."

Selain kedua pasal tersebut di atas, penunjukan Hukum Adat sebagai hukum pelengkap dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional adalah disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu: "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 UUPA tersebut, Hukum Agraria yang berlaku tersebut adalah Hukum Adat dengan syarat tertentu. Adanya syarat-syarat inilah yang menunjukkan bahwa Hukum Adat berkedudukan sebagai hukum pelengkap.

Oleh karena Hukum Adat yang berlaku di Indonesia beraneka ragam dan memiliki kekurangannya masing-masing, maka Hukum Adat yang dijadikan dasar Hukum Agraria Nasional ialah Hukum

Adat yang telah "disaneer", yang berarti Hukum Adat yang telah dibersihkan dari cela-celanya serta ditambah kekurangan-kekurangannya agar supaya dapat berlaku umum untuk seluruh wilayah Indonesia.[30]

Berkaitan dengan Hukum Adat sebagai hukum pelengkap bagi pembentukan Hukum Agraria Nasional, Boedi Harsono menyatakan bahwa diadakannya persyaratan bagi berlakunya norma-norma Hukum Adat sebagai pelengkap hukum tanah yang tertulis tersebut adalah karena dalam perkembangannya Hukum Adat tidak terbebas dari pengaruh-pengaruh luar, yaitu pemikiran-pemikiran masyarakat barat yang individualistik liberal dan pengaruh masyarakat feodal, yang tidak sesuai dengan asas-asas tata susunan dan semangat masyarakat Pancasila yang sedang kita gunakan sebagai pelengkap tersebut harus dibersihkan dari unsur-unsur yang "asing", harus "disaneer" lebih dahulu, hingga menjadi murni kembali.[31]

Menurut Soedalhar, berlakunya Hukum Adat tersebut bukanlah Hukum Adat yang murni, akan tetapi Hukum Adat yang telah disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara yang sedang membangun.[32]

Jelaslah bahwa berlakunya Hukum Adat dalam Hukum Agraria Nasional dengan persyaratan dan pembatasan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Persyaratan dan pembatasan berlakunya Hukum Adat dalam Hukum Agraria nasional secara tegas dimuat dalam Pasal 5 UUPA, yaitu:

1) tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara;
2) tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia;
3) tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA itu sendiri;

---

[30] Departemen Penerangan dan Dirjen Agraria Depdagri, *Op.cit.*, h. 29.

[31] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 214.

[32] Soedalhar, "Hukum Adat tentang Tanah dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan Berlakunya UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya", *Majalah YURIDIKA*, No. 3 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 1994, h. 28.

4) tidak bertentangan dengan peraturan agraria lainnya; dan
5) harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

4 HAK PENGUASAAN ATAS TANAH

Ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak penguasaan atas tanah.

Pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biar pun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak menggunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditur (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak

penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.[33]

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum**.

   Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

   Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

   1) memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
   2) menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
   3) mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
   4) mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

b. **Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret**.

[33] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 24.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

1) mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
2) mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
3) mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
4) mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
5) mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.[34]

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah.
2. Hak menguasai negara atas tanah.
3. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat.
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
    a. Hak-hak atas tanah.
    b. Wakaf tanah Hak Milik.
    c. Hak Tanggungan.
    d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut akan dijelaskan berikut ini.

1. HAK BANGSA INDONESIA ATAS TANAH

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam

---

[34] *Ibid.*, h, 26-27.

wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1)–ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.

Tanah bersama dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut.

Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Biar pun hubungan hukum tersebut hubungan perdata bukan berarti bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak pemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak bangsa Indonesia dalam Hukum Tanah Nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasa-

an bagian-bagian tanah bersama dengan Hak Milik oleh warga negara secara individual.[35]

Selain merupakan hubungan Hukum Perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada negara Republik Indonesia (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA).

2. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
   (a) membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).
   (b) mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah

[35] Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono – III), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, Maret 2002, h. 43.

kerusakannya (Pasal 15 UUPA).

(c) mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

(a) menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).

(b) menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

(a) mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

(b) mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.

(c) mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.[36]

---

[36] Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Uta-

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pe-ngelolaan (HPL).

3. HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT

Hak ulayat masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat Hukum Adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.[37]

Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat

ma, Jakarta, 1994, h. 7.

[37] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 185-186.

Hukum Adat, yang dimaksud dengan hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dipunyai oleh masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat Hukum Adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.

Salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah, yang disebut tanah ulayat. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 2 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat Hukum Adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat Hukum Adat, yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan (Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat masyarakat Hukum Adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu:

1) Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat Hukum Adat.
2) Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat Hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensraum*"-nya.
3) Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.[38]

Hak ulayat masyarakat Hukum Adat dianggap masih ada menurut Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, jika:

1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan

[38] Boedi Harsono – III, *Op.cit.*, h. 58.

hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.

3) Terdapat tatanan Hukum Adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat Hukum Adat masing-masing.

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan para pakar Hukum Adat, masyarakat Hukum Adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (Pasal 5 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

4. HAK-HAK ATAS TANAH

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum."

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, dan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 58 – TLNRI No. 3643.

Macam-macam hak atas tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian

a. Wakaf Tanah Hak Milik

Wakaf tanah Hak Milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan pemerintah ini dilaksanakan dengan Peraturan Men-

teri Dalam Negeri (Permendagri) No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik.

Menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1977, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

Wakaf tanah Hak Milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah Hak Milik, yang oleh pemiliknya (seorang atau badan hukum) dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

b. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39). Menurut Pasal 51 UUPA, Hak Tanggungan lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksudkan di sini adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, yang dimaksudkan dengan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Menurut Boedi Harsono, Hak Tanggungan merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditur tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan ja-

minan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cedera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur yang lain.[39]

Hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah negara menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

c. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Secara inplisit Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, bidang tanah yang di atasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara bersama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah negara.

Ketentuan tentang rumah susun semula diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 Rumah Susun. Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Rumah susun menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 20 Tahun 2011 adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama. Benda bersama, dan tanah bersama.

Dari segi fungsinya, rumah susun diutamakan untuk tempat hunian atau tempat tinggal, akan tetapi rumah susun dapat juga difung-

[39] *Ibid.*, h. 42.

sikan untuk non-hunian (usaha).

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pengelolaan. Khusus rumah susun yang dibangun di atas tanah berstatus Hak Pengelolaan, penyelenggara pembangunan rumah susun berkewajiban menyelesaikan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan satuan rumah susun menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Satuan rumah susun dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Kalau rumah susun dibangun di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah negara, maka yang dapat memilik satuan rumah susun adalah perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah negara.

Yang dimaksud dengan kepemilikan satuan rumah susun menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 merupakan hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam pemilikan satuan rumah susun diterbitkan tanda bukti hak berupa sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah tanda bukti kepemilikan atas satua rumah susun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:

a. salinan buku tanah dan surat atas hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki; dan
c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Sertipikat Hak Miliki Atas Satuan Rumah Susun diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

HAK-HAK ATAS TANAH | 5

1. RUANG LINGKUP HAK ATAS TANAH

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum." Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Wewenang umum**.

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4

ayat (2) UUPA).

b. **Wewenang khusus**.

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.[40]

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu:

a. **Hak atas tanah yang bersifat tetap**, yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

b. **Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang**, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah ini jenisnya belum ada.

c. **Hak atas tanah yang bersifat sementara**, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

---

[40] Sudikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 445.

Pada hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, sebenarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Namun, sekadar menyesuaikan dengan sistematika Hukum Adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan "pengejawantahan" dari hak ulayat masyarakat Hukum Adat.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu:

a. **Hak atas tanah yang bersifat primer**, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara.

   Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Negara.

b. **Hak atas tanah yang bersifat sekunder**, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

   Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) No. ... Tahun 2001 tentang Pertanahan dimuat penyederhanaan hak-hak atas tanah, yaitu dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan disederhanakan menjadi Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Pakai akan menggantikan Hak Guna Usaha, Hak

Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan.

Begitu pula dalam Rancangan Undang-Undang No. ... Tahun 2004 tentang Sumber Daya Agraria, hak atas tanah meliputi Hak Milik, Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu, Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya digunakan, dan Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya digunakan.

2. HAK MILIK

a. Ketentuan Umum

Ketentuan mengenai Hak Milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Untuk itu diberlakukanlah Pasal 56 UUPA, yaitu selama undang-undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

b. Pengertian Hak Milik

Hak Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. *Turun-temurun* artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. *Terkuat* artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. *Terpenuh* artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan

penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.

c. Peralihan Hak Milik

Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan Hak Milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) **Beralih**.

Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

Beralihnya Hak Milik atas tanah yang telah bersertipikat harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan surat keterangan kematian pemilik tanah yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli waris, sertipikat tanah yang bersangkutan. Maksud pendaftaran peralihan Hak Milik atas tanah ini adalah untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama pemegang hak dari pemilik tanah kepada para ahli warisnya.

Prosedur pendaftaran peralihan hak karena beralihnya Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Pasal 111 dan

Pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2) **Dialihkan/pemindahan hak**.

Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang.

Berpindahnya Hak Milik atas tanah karena dialihkan/pemindahan hak harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang atau Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah ini harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertipikat dari pemilik tanah yang lama kepada pemilik tanah yang baru.

Prosedur pemindahan Hak Milik atas tanah karena jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Prosedur pemindahan hak karena lelang diatur dalam Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada orang asing, kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan atau kepada badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, artinya tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

d. Subjek Hak Milik

Yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah:

1) **Perseorangan**.

Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA).

Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat memiliki tanah Hak Milik.

2) **Badan-badan hukum**.

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 ayat (2) UUPA).

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Menurut Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik adalah bank Pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Bagi pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) UUPA).

e. Terjadinya Hak Milik

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu:

1) **Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat**.

Hak Milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*).

Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat Hukum Adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga sistem penggarapan, yaitu *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan sistem *bluburan*.

Yang dimaksud dengan lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. Dengan sendirinya terjadinya Hak Milik secara demikian itu juga melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu.[41]

Lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul di pinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjadi tanah. Dalam Hukum Adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan.

Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan Sertipikat Hak Milik atas tanah.

Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

2) **Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah**.

Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi

[41] Boedi Harsono – II, *Op.cit.*, h. 8.1.

prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Milik sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran SKPH menandai lahirnya Hak Milik atas tanah.

Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan SKPH diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 7 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Prosedur dan persyaratan terjadinya Hak Milik atas tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

3) **Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.** Hak Milik atas tanah ini terjadi karena undang-undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA).[42] Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

Hak Milik atas tanah juga dapat terjadi melalui dua cara, yaitu:

1) **Secara originair**.
   Terjadinya Hak Milik Atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena undang-undang.
2) **Secara derivatif**.
   Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah Hak Milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan. Dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka Hak Milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.

f. Kewajiban Pendaftaran Hak Milik

Hak Milik atas tanah, demikian pula setiap peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya Hak Milik atas tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat (Pasal 23 UUPA). Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas Hak Milik diterbitkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

[42] Effendi Perangin, *Op.cit.*, h.145.

adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam Buku Tanah yang bersangkutan.

g. Penggunaan Hak Milik oleh Bukan Pemiliknya

Pada asasnya, pemilik tanah berkewajiban menggunakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Namun demikian, UUPA mengatur bahwa Hak Milik atas tanah dapat digunakan atau diusahakan oleh bukan pemiliknya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 UUPA, yaitu penggunaan tanah Hak Milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Beberapa bentuk penggunaan atau pengusahaan tanah Hak Milik oleh bukan pemiliknya, yaitu:

- Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan.
- Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Pakai.
- Hak Sewa untuk Bangunan.
- Hak Gadai (Gadai Tanah).
- Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil).
- Hak Menumpang.
- Hak Sewa Tanah Pertanian.

h. Pembebanan Hak Milik dengan Hak Tanggungan

Menurut Pasal 25 UUPA, Hak Milik atas tanah dapat dijadikan jami-nan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan. Yang dimaksud dengan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu ter-hadap kreditur-kreditur lain (Pasal 1 angka 1 UU No. 4 Tahun 1996).

Syarat sah terjadinya Hak Tanggungan harus memenuhi tiga un-

sur yang bersifat kumulatif, yaitu:

1) **Adanya perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokoknya**.
   Perjanjian utang piutang antara pemilik tanah sebagai debitur dengan pihak lain (bank) sebagai kreditur, yang dapat dibuat dalam bentuk akta notariil atau akta di bawah tangan.
2) **Adanya Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagai perjanjian ikutan (tambahan)**.
   Adanya penyerahan Hak Milik atas tanah sebagai jaminan utang dari debitur kepada kreditur, harus dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
3) **Adanya Pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan**.
   Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan Kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Prosedur pembebanan Hak Milik dengan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 jo. Pasal 44 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

i. Hapusnya Hak Milik

Pasal 27 UUPA menetapkan bahwa faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara, yaitu:

1) karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
2) karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3) karena ditelantarkan;
4) karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah;
5) karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Mi-

lik atas tanah.

6) Hak Milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

3. HAK GUNA USAHA

a. Ketentuan Umum

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

b. Pengertian Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.

c. Luas Hak Guna Usaha

Luas tanah Hak Guna Usaha adalah untuk perseorangan luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Adapun untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat (2) UUPA jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

d. Subjek Hak Guna Usaha

Yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 adalah:

1) Warga negara Indonesia.
2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Bagi pemegang Hak Guna Usaha yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kalau hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Usahanya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

e. Asal Tanah Hak Guna Usaha

Asal tanah Hak Guna Usaha adalah tanah Negara. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional. Kalau tanahnya berasal dari kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

f. Terjadinya Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha terjadi dengan penetapan pemerintah. Hak Guna Usaha ini terjadi melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Apabila semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan tersebut dipenuhi, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran SKPH tersebut menandai lahirnya HGU (Pasal 31 UUPA jo. Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Pasal 8 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 menetapkan bahwa Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi berwenang menerbitkan SKPH atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 hektar. Jika luas tanah Hak Guna Usaha lebih dari 200 hektar, maka wewenang menerbitkan SKPH-nya berdasarkan Pasal 14 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Dalam Pasal 7-nya dinyatakan bahwa Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 1.000.000 m^2 (satu juta meter persegi). Kalau luas tanahnya lebih dari 1.000.000 m^2 (satu juta meter persegi), maka yang berwenang memberikan Hak Guna Usaha adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Prosedur terjadinya HGU diatur dalam Pasal 17 sampai dengan 31 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

g. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha memiliki jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA). Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, dan diperbaharui paling lama 35 tahun. Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Usaha diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut. Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemegang hak untuk perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Usaha adalah:

1) Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
2) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan HGU dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha. Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus, untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha hanya dikenakan biaya administrasi. Persetujuan untuk dapat memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dan perincian uang pemasukan dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Usaha yang bersangkutan (Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

h. Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk:

1) Membayar uang pemasukan kepada negara;
2) Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
3) Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
4) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;
5) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha;

7) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus;
8) Menyerahkan Sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

i. Hak Pemegang Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 14 PP No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan. Penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah Hak Guna Usaha oleh pemegang Hak Guna Usaha hanya dapat dilakukan untuk mendukung usaha Hak Guna Usaha dengan mengingat ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan masyarakat sekitarnya.

j. Pembebanan Hak Guna Usaha dengan Hak Tanggungan

Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 33 UUPA jo. Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Prosedur Hak Tanggungan atas Hak Guna Usaha adalah:

1) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notariil atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.
2) Adanya penyerahan Hak Guna Usaha sebagai jaminan utang yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai perjanjian ikutan.
3) Adanya pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan atas Hak Guna Usaha hapus dengan hapusnya Hak Guna Usaha, namun tidak menghapuskan utang piutangnya. Prosedur pembebanan Hak Guna Usaha dengan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 jo. Pasal 44 Peraturan

Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

k. Peralihan Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 28 ayat (3) UUPA jo. Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Hak Guna Usaha dapat beralih dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang Hak Guna Usaha yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli waris, dan Sertipikat Hak Guna Usaha yang bersangkutan. Prosedur peralihan Hak Guna Usaha karena pewarisan diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 111 dan 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Hak Guna Usaha juga dapat dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha. Bentuk dialihkan tersebut dapat berupa jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan yang harus dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) khusus yang ditunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan lelang harus dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang. PPAT Khusus menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. A.P. Parlindungan menyatakan PPAT khusus yaitu pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional terutama untuk pembuatan akta peralihan hak-hak atas tanah yang berstatus Hak Guna Usaha.[43]

Peralihan Hak Guna Usaha wajib didaftarkan kepada Kantor

[43] A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – II), *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h.178.

Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertipikat dari pemegang Hak Guna Usaha yang lama kepada pemegang Hak Guna Usaha yang baru.

Prosedur pemindahan Hak Guna Usaha karena jual beli, tukar-menukar, hibah, dan penyertaan dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Prosedur pemindahan Hak Guna Usaha karena lelang diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

I. Hapusnya Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 34 UUPA, Hak Guna Usaha hapus karena:

1) jangka waktunya berakhir;
2) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3) dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4) dicabut untuk kepentingan umum;
5) ditelantarkan;
6) tanahnya musnah;
7) ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Menurut Pasal 17 PP No. 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha dan berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara adalah:

1) berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
2) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pe-

megang hak atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian hak, dan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
3) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4) Hak Guna Usahanya dicabut;
5) tanahnya ditelantarkan;
6) tanahnya musnah;
7) pemegang Hak Guna Usaha tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha.

Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Usaha diatur dengan keputusan presiden. Sampai saat ini keputusan presidennya belum dibuat.

Pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur konsekuensi hapusnya Hak Guna Usaha bagi bekas pemegang Hak Guna Usaha, yaitu:

1) Apabila Hak Guna Usaha hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.
2) Apabila bangunan, tanaman, dan benda-benda tersebut di atas diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda di atas tanah Hak Guna Usaha dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.
4) Jika bekas pemegang Hak Guna Usaha lalai dalam memenuhi kewajiban tersebut, maka bangunan dan benda-benda yang ada di

atas tanah bekas Hak Guna Usaha itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.

4. HAK GUNA BANGUNAN

a. Ketentuan Umum

Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai HGB diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

b. Pengertian Hak Guna Bangunan

Pasal 35 UUPA memberikan pengertian Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

c. Asal Tanah Hak Guna Bangunan

Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Adapun Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

d. Subjek Hak Guna Bangunan

Yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, adalah:

1) Warga negara Indonesia.
2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan

berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Apabila subjek Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Bangunan nya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

e. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Terjadinya Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) **Hak Guna Bangunan atas tanah negara**.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4, Pasal 9, dan Pasal 14 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, yang diubah oleh Pasal 4, Pasal 8, dan Pasal 11 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011. Prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

HGB ini terjadi sejak keputusan pemberian HGB tersebut didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertipikat (Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 40 Tahun 1996).

2) **Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan**.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang Hak Pengelolaan, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, yang diubah oleh Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011. Prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian HGB tersebut didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Sebagai tanda bukti haknya, diterbitkan sertipikat Hak Guna Bangunan (Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

3) **Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik**.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah (Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Bentuk akta PPAT ini dimuat dalam Lampiran Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

f. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan

Jangka waktu Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Jangka waktu Hak Guna Bangunan berbeda sesuai dengan asal tanahnya, yaitu:

1) **Hak Guna Bangunan atas tanah negara**.

Hak Guna Bangunan atas tanah negara berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.

Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan ini diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan untuk perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan

Hak Guna Bangunan, adalah:

(a) tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
(b) syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
(c) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
(d) tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang bersangkutan.

2) **Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan**.

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.

Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Ba-ngunan ini atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

3) **Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik**.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 tahun, tidak ada perpanjangan jangka waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Guna Bangunan dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Jaminan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan. Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dapat dilakukan

sekaligus dengan uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan. Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan hanya dikenakan biaya administrasi. Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dan perincian uang pemasukan dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan (Pasal 28 PP No. 40 Tahun 1996).

g. Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 30 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban:

1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus;
5) Menyerahkan sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan;
6) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Guna Bangunan tersebut.

h. Hak Pemegang Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Bangunan berhak:

1) Menguasai dan menggunakan tanah selama waktu tertentu;

2) Mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya;
3) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain; dan
4) Membebani dengan Hak Tanggungan.

i. Pembebanan Hak Guna Bangunan dengan Hak Tanggungan

Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan (Pasal 39 UUPA jo. Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Prosedur Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan adalah:

1) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notariil atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.
2) Adanya penyerahan Hak Guna Bangunan sebagai jaminan utang yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai perjanjian ikutan.
3) Adanya pendaftaran akta Pemberian Hak Tanggungan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan. Prosedur pembebanan Hak Guna Bangunan dengan Hak Tanggungan ini diatur dalam UU No. 4 Tahun 1996 jo. Pasal 44 PP No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

j. Peralihan Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 35 ayat (3) UUPA jo. Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Hak Guna Bangunan dapat beralih dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang Hak Guna Bangunan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli warisnya, dan Sertipikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan. Prosedur

peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 111 dan Pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Hak Guna Bangunan juga dapat dialihkan oleh pemegang Hak Guna Bangunan kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan. Bentuk dialihkan tersebut dapat berupa jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan harus dibuktikan dengan akta PPAT, sedangkan lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang.

Peralihan Hak Guna Bangunan tersebut harus didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertipikat dari pemegang Hak Guna Bangunan yang lama kepada penerima Hak Guna Bangunan yang baru.

Prosedur pemindahan Hak Guna Bangunan karena jual beli, tukar menukar, hibah, dan penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 19967 jo. Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Prosedur pemindahan Hak Guna Bangunan karena lelang diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Dalam peralihan Hak Guna Bangunan ini ada ketentuan khusus, yaitu peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan. Demikian pula dengan peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik harus dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemilik tanah yang bersangkutan.

k. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 40 UUPA, Hak Guna Bangunan hapus karena:

1) Jangka waktunya berakhir;
2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4) Dicabut untuk kepentingan umum;
5) Ditelantarkan;
6) Tanahnya musnah;
7) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Hapusnya Hak Guna Bangunan lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan adalah:

1) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya;
2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
    (a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Guna Bangunan;
    (b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan;
    (c) Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4) Hak Guna Bangunannya dicabut;
5) Ditelantarkan;
6) Tanahnya musnah;
7) Pemegang Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan.

I. Akibat Hapusnya Hak Guna Bangunan

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara mengakibatkan tanahnya kembali menjadi tanah negara. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemilik tanah (Pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Hapusnya Hak Guna Bangunan karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang diterbitkan surat keputusan yang bersifat *konstitutif,* sedangkan Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang Hak Guna Bangunan sebelum jangka waktu berakhir, dicabut Hak Guna Bangunannya, diterlantarkan, tanahnya musnah, dan pemegang Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan diterbitkan surat keputusan yang bersifat *deklaratoir.* Surat keputusan yang bersifat konstitutif adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pembatalan terhadap hak atas tanah dikarenakan tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang hak atas tanah. Sifat konstitutifnya adalah hak atas tanah yang bersangkutan baru hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Surat keputusan yang bersifat deklaratoir adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pernyataan tentang hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan. Surat keputusan ini untuk hapusnya hak atas tanah yang terjadi karena hukum.[44]

Pasal 37 dan Pasal 38 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur konsekuensi bagi bekas pemegang Hak Guna Bangunan atas hapusnya Hak Guna Bangunan, yaitu:

1) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam

[44] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 334-335.

keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.

2) Dalam hal bangunan dan benda-benda tersebut masih diperlukan, maka kepada bekas pemegang Hak Guna Bangunan diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden .
3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda tersebut dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.
4) Jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan lalai dalam memenuhi kewajibannya, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.
5) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.

5. HAK PAKAI

a. Ketentuan Umum

Ketentuan mengenai Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.

b. Pengertian Hak Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari

tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Perkataan "menggunakan" dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan "memungut hasil" dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

c. Subjek Hak Pakai

Pasal 42 UUPA menentukan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

1) Warga negara Indonesia.
2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 lebih memerinci yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu:

1) Warga negara Indonesia.
2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3) Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.
4) Badan-badan keagamaan dan sosial.
5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Khusus subjek Hak Pakai yang berupa orang asing yang berkedudukan di Indonesia diatur dalam PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Bagi pemegang Hak Pakai yang tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Pakainya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kalau hal ini tidak dilakukan, maka Hak Pakainya hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait dengan Hak Pakai tetap diperhatikan (Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

d. Asal Tanah Hak Pakai

Pasal 41 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa asal tanah Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

e. Terjadinya Hak Pakai

Terjadinya Hak Pakai berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) **Hak Pakai atas tanah negara**.

   Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan. Hak Pakai ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Pakai didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

   Pasal 5 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 menetapkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berwenang menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai, sedangkan Pasal

10-nya memberikan kewenangan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi untuk menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai, yang diubah oleh Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 11 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No.1 Tahun 2011. Prosedur penerbitan keputusan pemberian Hak Pakai diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 56 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

2) **Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan**.

Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pakai ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Pakai didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No.1 Tahun 2011. Prosedur penerbitan keputusan pemberian Hak Pakai diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

3) **Hak Pakai atas tanah Hak Milik**.

Hak Pakai ini terjadi dengan pemberian tanah oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Akta PPAT ini wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Bentuk akta PPAT ini dimuat dalam Lampiran Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

f. Jangka Waktu Hak Pakai

Pasal 41 ayat (2) UUPA tidak menentukan secara tegas berapa lama jangka waktu Hak Pakai. Pasal ini hanya menentukan bahwa Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya digunakan untuk keperluan yang tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, jangka waktu Hak Pakai diatur pada

Pasal 45 sampai dengan Pasal 49. Jangka waktu Hak Pakai ini berbeda-beda sesuai dengan asal tanahnya, yaitu:

1) **Hak Pakai atas tanah negara**.

   Hak Pakai ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

   Khusus Hak Pakai yang dimiliki departemen, lembaga pemerintah non-departemen, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu.

   Berkaitan dengan subjek Hak Pakai atas tanah negara ini, A.P. Parlindungan menyatakan bahwa ada Hak Pakai yang bersifat *publikrechtelijk*, yang tanpa *right of dispossal* (artinya yang tidak boleh dijual ataupun dijadikan jaminan utang), yaitu Hak Pakai yang diberikan untuk instansi-instansi Pemerintah seperti sekolah, perguruan tinggi negeri, kantor pemerintah, dan sebagainya, dan Hak Pakai yang diberikan untuk perwakilan asing, yaitu Hak Pakai yang diberikan untuk waktu yang tidak terbatas dan selama pelaksanaan tugasnya, ataupun Hak Pakai yang diberikan untuk usaha-usaha sosial dan keagamaan juga diberikan untuk waktu yang tidak tertentu dan selama melaksanakan tugasnya.[45]

   Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Pakai tersebut. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

   Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Pakai untuk perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai, yaitu:

[45] A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – III), *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 34.

(a) Tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
(b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
(c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.

2) **Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan**.

Hak Pakai ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai ini dapat dilakukan atas usul pemegang Hak Pengelolaan.

3) **Hak Pakai atas tanah Hak Milik**.

Hak Pakai ini diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Namun atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai dapat diperbaharui de-ngan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah.

g. Jaminan Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Pakai

Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Pakai bisa dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang pemasukan yang ditentukan pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Pakai. Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus, untuk perpanjangan dan pembaharuan Hak Pakai hanya dikenakan uang administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Ke-pala badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Persetujuan untuk pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Pakai serta perincian uang pema-sukan dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Pakai.

h. Kewajiban Pemegang Hak Pakai

Berdasarkan Pasal 50 dan Pasal 51 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Pakai berkewajiban:

1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemilik tanah sesudah Hak Pakai tersebut hapus;
5) Menyerahkan sertipikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat; dan
6) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Pakai.

i. Hak Pemegang Hak Pakai

Berdasarkan Pasal 52 PP No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Pakai berhak:

1) Menguasai dan menggunakan tanah selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya;
2) Memindahkan Hak Pakai kepada pihak lain;
3) Membebaninya dengan Hak Tanggungan;
4) Menguasai dan menggunakan tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu.

j. Pembebanan Hak Pakai dengan Hak Tanggungan

UUPA tidak mengatur bahwa Hak Pakai dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan. Pembebanan Hak Pakai Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 53 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yaitu Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan, sedangkan Hak Pakai atas tanah Hak Milik tidak dapat dijadikan jaminan utang dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan hapus dengan hapusnya Hak Pa-kai. Ketentuan ini berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, yaitu Hak Pakai yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan adalah Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Semua Hak Pakai wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, namun ada Hak Pakai yang tidak dapat dipindahtangankan sehingga tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, yaitu Hak Pakai yang dipunyai oleh departemen, lembaga pemerintah non-departemen, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. Di sini ada ketidaksinkronan antara Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 dengan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Ketidaksinkronan tersebut yaitu Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pakai atas tanah Negara dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, sedangkan dalam Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan bisa dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menyimpangi UU No. 4 Tahun 1996.

Prosedur pembebanan Hak Tanggungan atas Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan:

1) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notariil

atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.

2) Adanya penyerahan Hak Pakai atas tanah sebagai jaminan utang yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai perjanjian ikutan.
3) Adanya pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Prosedur pembebanan Hak Pakai dengan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 jo. Pasal 44 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 114 sampai dengan 119 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

k. Peralihan Hak Pakai

Hak Pakai yang diberikan atas tanah negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Pakai atas tanah Hak Milik hanya dapat dialihkan apabila Hak Pakai tersebut dimungkinkan dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang bersangkutan. Hak Pakai atas tanah negara yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama digunakan untuk keperluan tertentu tidak dapat dialihkan kepada pihak lain. Hak Pakai yang dipunyai oleh departemen, lembaga pemerintah non-departemen, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

Hak Pakai yang dipunyai oleh badan hukum publik disebut Hak Pakai publik ada *right to use*, yaitu menggunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada *right of dispossal*, yang dimaksud di sini adalah tidak dapat dialihkan dalam bentuk apa pun kepada pihak ketiga dan juga tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan.[46]

---

[46] A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – IV), "Beberapa Konsep tentang Hak-hak Atas Tanah", *Majalah CSIS,* Tahun XX No. 2, Jakarta, Maret-April 1991, h. 135.

Peralihan Hak Pakai yang berbentuk beralih karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang Hak Pakai yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli waris, sertipikat Hak Pakai yang bersangkutan. Prosedur peralihan Hak Pakai karena pewarisan diatur dalam 54 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 111 dan Pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Pakai yang berbentuk dialihkan karena jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan wajib dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT, kecuali lelang harus dibuktikan dengan Berita Acara Lelang atau Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang.

Prosedur pemindahan Hak Pakai karena jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 37 hingga Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 97 hingga Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Prosedur pemindahan Hak Pakai karena lelang diatur dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Pakai wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertipikat Hak Pakai dari pemegang Hak Pakai semula kepada pemegang Hak Pakai yang baru.

Peralihan Hak Pakai atas tanah negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang. Peralihan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan, dan peralihan Hak Pakai atas tanah Hak Milik harus dilakukan dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemilik tanah yang bersangkutan.

l. Hapusnya Hak Pakai

Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Pakai, yaitu:

1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya;
2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemilik tanah sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
   (a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Pakai dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Pakai;
   (b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
   (c) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4) Hak Pakainya dicabut;
5) Ditelantarkan;
6) Tanahnya musnah;
7) Pemegang Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.

m. Akibat Hapusnya Hak Pakai

Hapusnya Hak Pakai atas tanah negara mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemilik tanah (Pasal 56 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur konsekuensi hapusnya Hak Pakai bagi bekas pemegang Hak Pakai, yaitu:

1) Jika Hak Pakai atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang dan diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai.
2) Dalam hal bangunan dan benda-benda tersebut masih diperlukan kepada bekas pemegang Hak Pakai diberikan ganti rugi.
3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda tersebut dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.
4) Jika bekas pemegang Hak Pakai lalai dalam memenuhi kewajiban membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah Hak Pakai, maka bangunan dan benda-benda tersebut dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.

Apabila Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang Hak Pakai tersebut wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemilik tanah dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik (Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

6. HAK SEWA UNTUK BANGUNAN

a. Ketentuan Umum

Ketentuan mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

b. Pengertian Hak Sewa untuk Bangunan

Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak Sewa Untuk Bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah Hak Milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.

Dalam Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA dinyatakan bahwa "Oleh karena hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri. Hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan berhubung dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA. Hak sewa tanah pertanian hanya mempunyai sifat sementara (Pasal 16 jo. Pasal 53). Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah."

Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan, pemilik tanah menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud agar penyewa dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Bangunan itu menurut hukum menjadi milik penyewa, kecuali ada perjanjian lain.[47] Hal ini berbeda dengan Hak Sewa Atas Bangunan (HSAB), yaitu penyewa menyewa bangunan di atas tanah hak orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa dan dalam jangka waktu yang tertentu yang disepakati oleh pemilik bangunan dengan penyewa bangunan. Jadi objek perbuatan hukumnya adalah bangunan bukan tanah. Berkenaan dengan Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan, Sudargo Gautama mengemukakan sebagai berikut:

1) Dalam pasal ini diberikan perumusan tentang apa yang diartikan dengan istilah "hak sewa untuk bangunan". Dari perumusan ini ternyata bahwa hak sewa ini hanya merupakan semacam hak pa-

---

[47] Soedikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 5.25.

kai yang bersifat khusus. Karena adanya sifat khusus dari hak sewa ini, maka disebutkan secara tersendiri;

2) Hak sewa yang disebut di sini hanya boleh diadakan untuk mendirikan bangunan. Tanah untuk pertanian pada dasarnya tidak boleh disewakan karena hal ini akan merupakan pertentangan dengan Pasal 10 ayat (1), prinsip *land reform* yang mewajibkan seorang pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri;
3) Penyimpangan hanya diperbolehkan untuk sementara waktu mengingat keadaan dewasa ini. Satu dan lain ditentukan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA;
4) Si penyewa membayar uang sewa kepada pemilik tanah. Sewa-menyewa ini tidak dapat secara cuma-cuma;
5) Tanah yang dikuasai oleh negara tidak dapat disewakan untuk maksud ini. Dalam memori penjelasan diterangkan sebagai alasan tidak memungkinkannya hal ini ialah karena negara bukan pemilik tanah.[48]

Boedi Harsono menyatakan bahwa karena hanya pemilik tanah yang dapat menyewakan tanah, maka negara tidak dapat menggunakan lembaga ini. Sifat dan ciri-ciri Hak Sewa Untuk Bangunan adalah:

1) Sebagaimana dengan Hak Pakai, maka tujuan penggunaannya sementara, artinya jangka waktunya terbatas.
2) Umumnya hak sewa bersifat pribadi dan tidak diperbolehkan untuk dialihkan kepada pihak lain ataupun untuk menyerahkan tanahnya kepada pihak ketiga dalam hubungan sewa dengan pihak penyewa (*onderverhuur*) tanpa izin pemilik tanah.
3) Sewa menyewa dapat diadakan dengan ketentuan bahwa jika penyewa meninggal dunia hubungan sewanya akan putus.
4) Hubungan sewa tidak terputus dengan dialihkannya hak milik yang bersangkutan kepada pihak lain.

---

[48] Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, h. 152.

5) Hak sewa tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
6) Hak sewa dengan sendirinya dapat dilepas oleh pihak yang menyewa.
7) Hak sewa tidak termasuk golongan hak-hak yang didaftar menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 (sekarang Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).[49]

c. Objek Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak atas tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain adalah Hak Milik dan objek yang disewakan oleh pemilik tanah kepada pihak lain (pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan) adalah tanah bukan bangunan.

d. Pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan

Menurut Pasal 45 UUPA, yang dapat mempunyai Hak Sewa Untuk Bangunan adalah:

1) Warga negara Indonesia.
2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).
4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

e. Terjadinya Hak Sewa untuk Bangunan

Hak Sewa Untuk Bangunan terjadi dengan perjanjian persewaan tanah yang tertulis antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa untuk Bangunan, yang tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. UUPA tidak mengatur bentuk perjanjian tertulis dalam Hak Sewa Untuk Bangunan, apakah dengan akta PPAT, akta notaris, ataukah dengan akta di bawah tangan? UUPA tidak mengatur apakah Hak Sewa Untuk Bangunan wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat atau tidak.

---

[49] Boedi Harsono – II, *Op.cit.*, h. 295.

Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengatur objek pendaftaran tanah, meliputi:

1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
2) Tanah hak pengelolaan;
3) Tanah wakaf;
4) Hak milik atas satuan rumah susun;
5) Hak tanggungan;
6) Tanah negara.

Atas dasar ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Hak Sewa Untuk Bangunan tidak termasuk hak atas tanah yang wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Ada ketidakkonsistenan pengaturan tentang pendaftaran Hak Sewa Untuk Bangunan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 9-nya ditetapkan bahwa Hak Sewa Untuk Bangunan tidak termasuk objek pendaftaran tanah, sedangkan Pasal 44 ayat (1)-nya menetapkan bahwa Hak Sewa Untuk Bangunan atas hak milik dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Secara lengkap dikutip Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu "Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

f. Pembayaran Uang Sewa dalam Hak Sewa untuk Bangunan

Ketentuan mengenai pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu. Juga dapat dilakukan sebelum atau sesudah tanahnya digunakan oleh pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan. Hal ini tergantung kesepakatan antara pemilik tanah de-

ngan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.

g. Jangka Waktu Hak Sewa untuk Bangunan

UUPA tidak mengatur secara tegas berapa lama jangka waktu Hak Sewa Untuk Bangunan. Mengenai jangka waktu Hak Sewa Untuk Bangunan diserahkan kepada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.

h. Peralihan Hak Sewa Untuk Bangunan

Pada dasarnya, pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan tidak diperbolehkan mengalihkan hak sewanya kepada pihak lain tanpa izin dari pemilik tanah. Pelanggaran terhadap larangan ini dapat berakibat terputusnya hubungan sewa menyewa antara pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan dengan pemilik tanah.

i. Hapusnya Hak Sewa Untuk Bangunan

Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Sewa Untuk Bangunan adalah:

1) Jangka waktunya berakhir.
2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir dikarenakan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.
3) Dilepaskan oleh pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan sebelum jangka waktunya berakhir.
4) Hak Milik atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum.
5) Tanahnya musnah.

7. HAK ATAS TANAH YANG BERSIFAT SEMENTARA

a. Ketentuan Umum

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Macam-macam haknya disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yang meliputi Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Menumpang, dan Hak Sewa

Tanah Pertanian. Hak-hak atas tanah ini diatur dalam UUPA dan diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat diusahakan akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Kenyataannya sampai saat ini tidak dapat dihapuskan dan yang dapat dilakukan adalah mengurangi sifat-sifat pemerasan.

b. Macam-macam Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara

Secara berurutan macam-macam hak atas tanah ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Hak Gadai (Gadai Tanah)

Pengertian Hak Gadai (Gadai Tanah) UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Gadai (Gadai Tanah). Untuk memperoleh pemahaman tentang pengertian Gadai Tanah, berikut ini dikemukakan pendapat Boedi Harsono, Gadai tanah adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang gadai, atau yang lazim disebut penebusan, tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun bahkan sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum mampu melakukan penebusan.[50]

Menurut penulis, Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah penyerahan sebidang tanah milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh tanahnya kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang yang sama.

Para pihak dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) Dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) terdapat dua pihak, yaitu pihak pemilik tanah pertanian disebut pem-

---

[50] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 394.

beri gadai dan pihak yang menyerahkan uang kepada pemberi gadai disebut penerima (pemegang) gadai. Pada umumnya, pemberi gadai berasal dari golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sebaliknya penerima (pemegang) gadai berasal dari golongan masyarakat yang mampu (kaya).

Terjadinya Hak Gadai (Gadai Tanah) Hak Gadai (Gadai Tanah) pertanian bagi masyarakat Indonesia khususnya petani bukanlah hal yang baru. Semula lembaga ini diatur/tunduk pada Hukum Adat tentang tanah dan pada umumnya dibuat tidak tertulis. Kenyataan ini selaras dengan sistem dan cara berpikir Hukum Adat yang sifatnya sangat sederhana. Hak Gadai (Gadai Tanah) dalam Hukum Adat harus dilakukan di hadapan kepala desa/kepala adat selaku kepala masyarakat Hukum Adat mempunyai wewenang untuk menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah yang terjadi dalam lingkungan wilayah kekuasaannya. Dalam praktiknya, Hak Gadai (Gadai Tanah) pada umumnya dilakukan tanpa sepengetahuan kepala desa/ kepala adat. Hak Gadai (Gadai Tanah) hanya dilakukan oleh pemilik tanah dan pihak yang memberikan uang gadai, dan dilakukan tidak tertulis.

Perbedaan Hak Gadai (Gadai Tanah) dengan Gadai dalam Hukum Perdata Barat Hak Gadai (Gadai tanah) merupakan perjanjian penggarapan tanah bukan perjanjian pinjam meminjam uang dengan tanah sebagai jaminan. Objek Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah tanah, sedangkan objek perjanjian pinjam meminjam uang dengan tanah sebagai jaminan utang adalah uang. Hak Gadai (Gadai Tanah) menurut Hukum Adat merupakan perjanjian pokok yang berdiri sendiri, yang dapat disamakan dengan jual lepas (*adol plas*) atau jual tahunan (*adol tahunan*). Jadi, tidak merupakan perjanjian tambahan sebagaimana halnya gadai dalam pengertian Hukum Perdata Barat. Perbedaan antara Hak Gadai (Gadai Tanah) dengan Gadai menurut Hukum Perdata Barat adalah pada Hak Gadai (Gadai Tanah) terdapat satu perbuatan hukum yang berupa perjanjian penggarapan tanah pertanian oleh orang yang memberikan uang gadai, sedangkan Gadai menurut Hukum Perdata Barat terdapat dua perbuatan hukum yang berupa perjanjian pinjam meminjam uang

sebagai perjanjian pokok dan penyerahan benda bergerak sebagai jaminan, sebagai perjanjian ikutan.

Jangka waktu Hak Gadai (Gadai Tanah) Jangka waktu Hak Gadai (Gadai Tanah) dalam praktiknya dibagi menjadi dua, yaitu:

(a) **Hak Gadai (Gadai Tanah) yang lamanya tidak ditentukan**.

Dalam hal Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak ditentukan lamanya, maka pemilik tanah pertanian tidak boleh melakukan penebusan sewaktu-waktu, misalnya sekarang digadai, satu atau dua bulan kemudian ditebus. Penebusan baru dapat dilakukan apabila pemegang gadai minimal telah melakukan satu kali masa panen. Hal ini disebabkan karena Hak Gadai (Gadai Tanah) merupakan perjanjian penggarapan tanah bukan perjanjian pinjam meminjam uang.

(b) **Gadai Tanah yang lamanya ditentukan**.

Dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) ini, pemilik tanah baru dapat menebus tanahnya kalau jangka waktu yang diperjanjikan dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) berakhir. Kalau jangka waktu tersebut sudah berakhir dan pemilik tanah tidak dapat menebus tanahnya, maka tidak dapat dikatakan bahwa ia melakukan wanprestasi sehingga pemegang gadai bisa menjual lelang tanah yang digadaikan tersebut. Apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan, pemilik tanah tidak dapat menebusnya, maka pemegang gadai tidak dapat memaksa pemilik tanah untuk menebus tanahnya dan kalau pemegang gadai tetap memaksa menjual lelang tanah yang digadaikan tersebut, maka pemilik tanah dapat menggugat pemegang gadai kecuali pemilik tanah dapat mengizinkan menjual tanah yang digadaikan.

Ciri-ciri Hak Gadai (Gadai Tanah) Hak Gadai (Gadai Tanah) menurut Hukum Adat mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

(a) Hak menebus tidak mungkin kedaluwarsa.

(b) Pemegang gadai selalu berhak untuk mengulanggadaikan tanahnya.

(c) Pemegang gadai tidak boleh menuntut supaya tanahnya segera ditebus.

(d) Tanah yang digadaikan tidak bisa secara otomatis menjadi milik pemegang gadai bila tidak ditebus.[51]

Menurut Boedi Harsono, sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah sebagai berikut:

(a) Hak Gadai (Gadai Tanah) jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu akan hapus. Hak Gadai (Gadai Tanah) berakhir jika dilakukan penebusan oleh yang menggadaikan. Penebusan kembali tanah yang digadaikan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemiliknya, artinya ia tidak dapat dipaksa untuk menebusnya. Hak untuk menebus itu tidak hilang karena lampaunya waktu ataupun meninggalnya si pemilik tanah. Jika pemilik tanah meninggal dunia hak untuk menebus beralih kepada ahli warisnya;

(b) Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak berakhir dengan meninggalnya pemegang gadai. Jika pemegang gadai meninggal dunia, maka hak tersebut berpindah kepada ahli warisnya;

(c) Hak Gadai (Gadai Tanah) dapat dibebani dengan hak-hak tanah yang lain. Pemegang gadai berwenang untuk menyewakan atau membagihasilkan tanahnya kepada pihak lain. Pihak lain itu bisa pihak ketiga, tetapi bisa juga pemilik tanah sendiri. Pemegang gadai bahkan berwenang juga untuk menggadaikan tanahnya itu kepada pihak ketiga tanpa perlu meminta izin atau memberitahukannya kepada pemilik tanah (menganakgadaikan atau *onderverpanden*). Perbuatan ini tidak mengakibatkan terputusnya hubungan gadai dengan pemilik tanah. Dengan demikian, tanah yang bersangkutan terikat pada dua hubungan gadai;

(d) Hak Gadai (Gadai Tanah) dengan persetujuan pemilik tanahnya dapat "dialihkan" kepada pihak ketiga, dalam arti bahwa hubungan gadai yang semula menjadi putus dan digantikan dengan

[51] Sudikno Mertokusumo – I, *Op.cit.*, h. 7.15.

hubungan gadai yang baru antara pemilik dan pihak ketiga itu (memindahkan gadai atau *doorverpanden*);

(e) Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak menjadi hapus jika hak atas tanahnya dialihkan kepada pihak lain;

(f) Selama Hak Gadai (Gadai Tanah)-nya berlangsung maka atas persetujuan kedua belah pihak uang gadainya dapat ditambah (mendalami gadai);

(g) Sebagai lembaga, Hak Gadai (Gadai Tanah) pada waktunya akan dihapus.[52]

Sifat pemerasan dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) Hak Gadai (Gadai Tanah) di samping mempunyai unsur tolong-menolong, namun juga mengandung sifat pemerasan karena selama pemilik tanah tidak dapat menebus tanahnya, tanahnya tetap dikuasai oleh pemegang gadai.

Menurut Effendi Perangin, Gadai Tanah mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan pada umumnya jauh lebih besar daripada apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah.[53]

Sifat pemerasan pada Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah:

(a) Lamanya gadai tidak terbatas. Berapa tahun saja tanah itu dikuasai oleh pemegang gadai, tanah tidak akan dikembalikan kepada pemilik tanah apabila tidak ditebus.

(b) Tanah baru dapat kembali kepada pemilik tanah apabila sudah ditebus oleh pemiliknya. Dengan menguasai tanah selama 6 sampai 7 tahun saja, hasil yang dapat diperoleh pemegang gadai sudah melebihi jumlah uang gadai dan bunga gadai.

Menurut A.P. Parlindungan, setelah menguasai sawah selama 7 tahun itu si penerima gadai (pemegang gadai) sudah cukup mengecap hasil sawah itu hingga telah memperoleh kembali uang gadai yang te-

[52] Boedi Harsono – II, *Op.cit.,* h. 299-300.

[53] Effendi Perangin, *Op.cit.*, h. 139.

lah dikeluarkan.[54]

Penyelesaian masalah uang gadai Untuk menghapuskan sifat pemerasan dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) sekaligus bukanlah pekerjaan yang mudah dikarenakan Hak Gadai (Gadai Tanah) tersebut sudah berakar dalam kehidupan masyarakat khususnya di pedesaan. Yang dapat dilakukan adalah mengurangi sifat pemerasan dengan jalan membuat ketentuan tentang cara-cara penebusan uang gadai. Hal ini dilakukan dalam rangka penertiban dan melindungi golongan ekonomi lemah (pemberi gadai).

Ketentuan yang mengatur cara penebusan uang gadai diatur dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yaitu:

(a) Dalam Pasal 7 ayat (1) ditegaskan bahwa barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang gadai.

    Atas dasar ketentuan ini, jika Hak Gadai (Gadai Tanah) yang sudah berlangsung 7 tahun atau lebih, maka tanah harus dikembalikan kepada pemilik tanah tanpa uang tebusan dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada dipanen. Hal ini diasumsikan bahwa pemegang gadai yang menggarap tanah pertanian selama 7 tahun atau lebih, maka hasilnya akan melebihi uang gadai yang ia berikan kepada pemilik tanah pertanian.

(b) Dalam Pasal 7 ayat (2) ditegaskan bahwa mengenai Hak Gadai (Gadai Tanah) yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7 tahun, maka pemilik tanah berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus:

---

[54] A.P. Parlindungan – I, *Op.cit.*, h. 55.

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsung gadai}}{7} \times \text{uang gadai}$$

dengan ketentuan bahwa sewaktu-waktu Hak Gadai (Gadai Tanah) itu telah berlangsung 7 tahun, maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen.

Contoh kasus:

Pada tahun 1994 Amir menggadaikan tanah pertaniannya kepada Budi dengan uang gadai sebesar Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). Pada tahun 1998 Amir sudah mempunyai uang dan ingin menebus tanahnya.

Pertanyaan: Berapa besarnya uang tebusan yang harus dibayar oleh Amir kepada Budi?

Jawaban:

Uang gadai pada tahun 1994 sebesar Rp 5.000.000,-.
Lamanya gadai adalah 4 tahun terhitung sejak tahun 1994 sampai 1998.
Besarnya uang tebusan adalah:

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) - 4}{7} \times \text{Rp } 5.000.000,- = \textbf{Rp 2.500.000,-}$$

Uang gadai dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak selalu dalam bentuk uang. Kadang-kadang uang gadainya dalam bentuk perhiasan (emas). Jika uang gadainya dalam bentuk emas, maka besarnya uang tebusan didasarkan pada Yurisprudensi Mahkamah Agung RI tanggal 11 Mei 1955 Nomor 26K/Sip/1955, yang menetapkan bahwa adalah pantas dan sesuai dengan rasa keadilan, apabila dalam hal menggadai tanah kedua belah pihak masing-masing memikul separuh dari risiko kemungkinan perubahan harga nilai uang rupiah, diukur dari perbedaan harga emas pada waktu menggadaikan dan waktu menebus tanah itu.

Contoh kasus:

Pada tahun 1996 Herman menggadaikan tanah pertaniannya kepada Karto dengan uang gadai dalam bentuk emas sebesar 100 gram. Pada tahun 1996, harga emas 1 gramnya sebesar Rp 50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Pada tahun 2000, Herman sudah mempunyai uang dan ingin menebus tanahnya kepada Karto, sedangkan harga emas per 1 gramnya pada saat ini naik menjadi Rp 75.000,- (tujuh puluh lima ribu rupiah).

Pertanyaan: Berapa besarnya uang tebusan yang harus dibayar oleh Herman kepada Karto?

Jawaban:

Uang gadai pada tahun 1996 sebesar 100 gram × Rp 50.000,- = Rp 5.000.000,-
Uang gadai pada tahun 2000 sebesar 100 gram × Rp 75.000,00 = Rp 7.500.000,-
Selisih uang gadai antara tahun 1996 hingga tahun 2000 = Rp 7.500.000,- − Rp 5.000.000,- = Rp 2.500.000,-
Selisih uang gadai tersebut ditanggung secara bersama oleh Herman dan Karto, sehingga masing-masing menanggung sebesar Rp 2.500.000,- ÷ 2 = Rp 1.250.000,-

Besarnya uang tebusan yang harus dibayar oleh Herman kepada Karto adalah:

$$\frac{(7 + ½) - 4}{7} \times (\text{Rp } 5.000.000,- + \text{Rp } 1.250.000,-)$$

= **Rp 3.125.000,-**

Untuk uang gadai yang berbentuk emas, adanya kenaikan dan penurunan harga emas per 1 gramnya pada waktu menggadaikan dan pada waktu menebus tanah selisihnya ditanggung bersama oleh pemilik tanah pertanian (pemberi gadai) dan penerima (pemegang) gadai.

Hapusnya Hak Gadai (Gadai Tanah) Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah sebagai berikut:

(a) Telah dilakukan penebusan oleh pemilik tanah (pemberi gadai).
(b) Hak gadai sudah berlangsung 7 tahun atau lebih.
(c) Adanya putusan pengadilan yang menyatakan bahwa pemegang

gadai menjadi pemilik atas tanah yang digadaikan karena pemilik tanah tidak dapat menebus dalam jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak dalam Gadai Tanah.

(d) Tanahnya dicabut untuk kepentingan umum.

(e) Tanahnya musnah.

2) Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil)

Pengertian Pasal 53 UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Boedi Harsono menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hak Usaha Bagi Hasil adalah hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.[55]

Menurut Departemen Penerangan dan Dirjen Agraria Depdagri, Perjanjian Bagi Hasil adalah suatu perbuatan hukum di mana pemilik tanah karena sesuatu sebab tidak dapat mengerjakan sendiri tanahnya tetapi ingin mendapatkan hasil atas tanahnya. Oleh karena itu, ia membuat sesuatu perjanjian bagi hasil dengan pihak lain dengan imbangan bagi hasil yang telah disetujui oleh kedua belah pihak.[56]

Dalam hukum positif, pengertian Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) dimuat dalam Pasal 1 huruf c UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian), yaitu perjanjian dengan nama apa pun juga yang diadakan antara pemilik pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam undang-undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilk, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak.

Perjanjian Bagi Hasil tunduk pada Hukum Adat Hak Usaha Bagi Hasil (Per-

---

[55] Boedi Harsono – II, *Op.cit.,* h. 310.

[56] Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Depdagri, *Op.cit.,* h. 49.

janjian Bagi Hasil) pada mulanya tunduk pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat. Hak dan kewajiban masing-masing pihak, yaitu pemilik tanah maupun penggarap ditetapkan atas dasar kesepakatan berdua, dan tidak pernah diatur secara tertulis. Besarnya bagian yang menjadi hak masing-masing pihak pun tidak ada keseragaman antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Hubungan antara pemilik tanah dengan penggarap itu semata-mata atas dasar saling percaya. Dalam perjanjian bagi hasil itu tidak diperlukan saksi ataupun ketentuan-ketentuan yang mengatur bagaimana bila terjadi wanprestasi oleh masing-masing pihak.

Unsur tolong-menolong pada Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Asal mula terjadinya Hak Usaha bagi Hasil (perjanjian bagi hasil) adalah sebagai sarana tolong-menolong. Seseorang pemilik tanah yang luas, karena sesuatu sebab tidak dapat mengerjakan sendiri, tetapi ia tetap ingin mendapatkan hasil dari tanahnya, maka ia memperkenankan orang lain untuk mengerjakan tanahnya itu, dengan imbangan yang ditentukan sebelumnya. Atas dasar tolong-menolong ini, si pemilik tanah mendapatkan keuntungan karena tanpa mengeluarkan tenaga ia tetap mendapatkan hasil dari tanahnya, sedangkan bagi si penggarap mendapatkan keuntungan berupa bagian dari hasil tanah itu, sekalipun ia tidak memiliki tanah sendiri.

Sifat pemerasan dalam Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Kerja sama, tolong-menolong atas dasar saling percaya itu ternyata dalam perkembangannya tidak bisa terus bertahan. Berhubung dengan kenyataan bahwa umumnya tanah yang tersedia atau yang tidak dapat dikerjakan oleh pemiliknya terbatas, sedangkan peminat atau jumlah calon penggarap jauh lebih besar, maka sering kali terpaksalah penggarap menerima syarat-syarat perjanjian yang sangat merugikan, misalnya besarnya imbangan yang diterima tidak sebanding dengan tenaga yang dikeluarkan untuk mengusahakan tanahnya atau imbangan pembagian bagi hasil kurang menguntungkan bagi penggarap. Selain itu, dalam perjanjian bagi hasil penggarap tidak mendapatkan jaminan akan memperoleh tanah garapan selama waktu yang layak. Pada

umumnya Hak Usaha Bagi (Perjanjian Bagi Hasil) hanya berlangsung selama satu tahun dan pembaharuan hanya bisa berlangsung bila ada kesediaan dari pemilik tanah.

Upaya mengurangi sifat pemerasan. Mengingat kelemahan Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) yang diatur menurut Hukum Adat, golongan penggarap tanah yang biasanya berasal dari golongan ekonomi lemah dan selalu dirugikan, dan untuk mengurangi sifat pemerasan serta memberikan perlindungan hukum bagi penggarap, maka diterbitkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian). UU No. 2 Tahun 1960 mengharuskan bahwa perjanjian bagi hasil dilakukan secara tertulis. Maksudnya adalah agar mudah diawasi dan diadakan tindakan-tindakan terhadap perjanjian bagi hasil yang merugikan penggarapnya. Pelaksanaan perjanjian bagi hasil secara tertulis ini ternyata tidak terlaksana dengan baik, karena para pihak lebih terbiasa mengadakan perjanjian bagi hasil secara lisan, kekeluargaan, dan saling memercayai.

Mekanisme Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Menurut UU No. 2 Tahun 1960, perjanjian bagi hasil harus dibuat secara tertulis di muka kepala desa, disaksikan oleh minimal dua orang saksi, dan disahkan oleh Camat setempat serta diumumkan dalam kerapatan desa yang bersangkutan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk upaya preventif menghindarkan perselisihan mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak.

Tujuan mengatur Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Dalam Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 1960 disebutkan bahwa tujuan mengatur perjanjian bagi hasil tersebut, dengan maksud:

(a) Agar pembagian hasil tanah antara pemilik dan penggarapnya dilakukan atas dasar yang adil;

(b) Dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik dan penggarap agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap, yang biasanya dalam perjanjian bagi hasil itu berada dalam kedudukan yang tidak kuat, yaitu karena umumnya tanah yang tersedia tidak banyak, sedang orang yang

ingin menjadi penggarapnya adalah sangat banyak;

(c) Dengan terselenggaranya apa yang disebut pada (a) dan (b) di atas, maka bertambahlah kegembiraan bekerja bagi para petani penggarap, hal mana akan berpengaruh baik pada caranya memelihara kesuburan dan mengusahakan tanahnya. Hal itu tentu akan berpengaruh baik pula pada produksi tanah yang bersangkutan, yang berarti suatu langkah maju dalam melaksanakan program akan melengkapi "sandang pangan" rakyat.

Sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Menurut Boedi Harsono, sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) adalah:

(a) Perjanjian bagi hasil jangka waktunya terbatas;

(b) Perjanjian bagi hasil tidak dapat dialihkan kepada pihak lain tanpa izin pemilik tanahnya;

(c) Perjanjian bagi hasil tidak hapus dengan berpindahnya hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain;

(d) Perjanjian bagi hasil tidak hapus jika penggarap meninggal dunia, tetapi hak itu hapus apabila pemilik tanahnya meninggal dunia;

(e) Perjanjian bagi hasil didaftar menurut peraturan khusus (di kantor kepala desa);

(f) Sebagai lembaga, perjanjian bagi hasil ini pada waktunya akan dihapus.[57]

Jangka waktu Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Semula menurut Hukum Adat, jangka waktu Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) hanya berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang, akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk dapat menggarap dalam waktu yang layak. Keadaan ini menjadi penyebab penggarap bersedia menerima syarat-syarat penggarapan yang berat, tidak adil, dan mengandung sifat-sifat pemerasan. UU No. 2 Tahun 1960 mengatur jangka waktu perjanjian bagi hasil, yaitu:

---

[57] Boedi Harsono – II, *Op.cit.,* h. 311.

(a) Lamanya jangka waktu perjanjian bagi hasil untuk tanah sawah sekurang-kurangnya 3 tahun dan untuk tanah kering sekurang-kurangnya 5 tahun.

(b) Perjanjian tidak terputus karena pemindahan hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain. Bilamana terjadi pemindahan hak milik atas tanah yang dibagihasilkan itu kepada orang lain, perjanjian bagi hasil yang bersangkutan tidak terputus. Dalam hal demikian, hak dan kewajiban pemilik lama berpindah kepada pemilik baru.

(c) Jika penggarap meninggal dunia, maka perjanjian bagi hasil itu dilanjutkan oleh ahli warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama.

(d) Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya dimungkinkan apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada kepala desa.

Hak dan kewajiban. Pemilik tanah berhak atas bagian hasil tanah yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak dan berhak menuntut pemutusan hubungan bagi hasil jika ternyata kepentingannya dirugikan oleh penggarap, yaitu hal-hal yang memang bertentangan dengan kewajiban penggarap yang baik dan jujur, tidak mengusahakan tanah sebagaimana mestinya, tidak memenuhi kewajiban memberikan sebagian dari hasil tanah yang telah disetujui kepada pemilik, tidak memenuhi beban-beban yang menjadi tanggungannya, tanpa izin pemilik tanah menyerahkan pengusahaan tanahnya kepada pihak lain. Kewajiban pemilik tanah adalah menyerahkan tanah garapan kepada penggarap dan membayar pajak atas tanah garapan yang bersangkutan. Penggarap selama perjanjian bagi hasil berlangsung berhak untuk mengusahakan tanah yang bersangkutan dan menerima bagian dari hasil tanah itu sesuai dengan imbangan yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak. Kewajiban penggarap adalah mengusahakan tanah tersebut dengan baik, menyerahkan bagian hasil tanah yang menjadi hak pemilik tanah, memenuhi beban-beban yang menjadi tanggungannya, dan menyerahkan kembali tanah

garapan kepada pemilik tanah dalam keadaan baik setelah berakhirnya jangka waktu perjanjian bagi hasil. Berkenaan dengan kewajiban penggarap terkandung larangan bagi penggarap, yaitu menyerahkan pengusahaan tanah yang digarapnya kepada pihak lain tanpa izin dari pemilik tanah. Lain halnya apabila penggarap meninggal dunia, maka hak menggarapnya beralih kepada ahli warisnya.

Hapusnya Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Faktor-faktor yang menjadi penyebab hapusnya perjanjian bagi hasil, adalah:

(a) Jangka waktunya berakhir.
(b) Atas persetujuan kedua belah pihak, perjanjian bagi hasil diakhiri.
(c) Pemilik tanah meninggal dunia.
(d) Adanya pelanggaran oleh penggarap terhadap larangan dalam perjanjian bagi hasil.
(e) Tanahnya musnah.

3) Hak Menumpang

Pengertian UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Menumpang. Boedi Harsono memberikan pengertian Hak Menumpang, yaitu hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan milik orang lain. Di atas tanah itu mungkin sudah ada rumah lain kepunyaan pemilik tanah, tetapi mungkin juga tanah itu merupakan tanah pekarangan yang semula masih kosong.[58]

Hak Menumpang termasuk hak atas tanah. Dalam Hak Menumpang memuat wewenang seseorang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, dalam arti mendirikan rumah dan mendiaminya di atas tanah milik orang lain.

Unsur tolong-menolong Dalam Hak Menumpang terdapat unsur tolong-menolong dam bersifat kekeluargaan, yaitu pemilik tanah merasa iba (kasihan) kepada seseorang yang tertimpa musibah atau tidak mempunyai rumah, lalu seseorang tersebut diberi hak untuk menempati

[58] *Ibid.*, h. 321.

rumah lain dari pemilik tanah atau mendirikan bangunan di bagian lain dari tanah milik orang lain tersebut tanpa membayar uang sewa.

Cara terjadinya. Hak Menumpang biasanya terjadi atas dasar kepercayaan oleh pemilik tanah kepada orang lain yang belum mempunyai rumah sebagai tempat tinggal dalam bentuk tidak tertulis, tidak ada saksi, dan tidak diketahui oleh perangkat desa/kelurahan setempat, sehingga jauh dari jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi kedua belah pihak.

Sifat pemerasan. Pada mulanya Hak Menumpang terjadi karena adanya unsur tolong-menolong dari pemilik tanah kepada orang lain yang tertimpa musibah atau tidak mempunyai rumah, namun dalam perkembangan juga terdapat sifat pemerasan, yaitu orang yang mempunyai Hak Menumpang tersebut tidak mau keluar atau mengosongkan rumah yang ditempatinya kalau tidak diberi ganti rugi atau pesangon oleh pemilik tanah dengan alasan bahwa ia telah mendirikan rumah dengan biaya sendiri atau merawat rumah yang ditempati dalam jangka waktu yang lama bahkan rumah tersebut ditempati oleh keturunannya (ahli warisnya).

Sifat-sifat dan ciri-ciri. Sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Menumpang adalah sebagai berikut:

(a) Tidak mempunyai jangka waktu yang pasti karena sewaktu-waktu dapat dihentikan.
(b) Hubungan hukumnya lemah, yaitu sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika ia memerlukan tanah tersebut.
(c) Pemegang Hak Menumpang tidak wajib membayar sesuatu (uang sewa) kepada pemilik tanah.
(d) Hanya terjadi pada tanah pekarangan (tanah untuk bangunan).
(e) Tidak wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan.
(f) Bersifat turun temurun, artinya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.
(g) Tidak bisa dialihkan kepada pihak lain yang bukan ahli warisnya.

Hapusnya. Faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab hapusnya Hak

Menumpang adalah sebagai berikut:

(a) Pemilik tanah sewaktu-waktu dapat mengakhiri hubungan hukum antara pemegang Hak Menumpang dengan tanah yang bersangkutan.
(b) Hak Milik atas tanah yang bersangkutan dicabut untuk kepentingan umum.
(c) Pemegang Hak Menumpang melepaskan secara sukarela Hak Menumpang.
(d) Tanahnya musnah.

4) Hak Sewa Tanah Pertanian

Pengertian UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Sewa Tanah Pertanian. Yang dimaksud dengan Hak Sewa Tanah Pertanian adalah suatu perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik tanah pertanian kepada pihak lain (penyewa) dalam jangka waktu tertentu dan sejumlah uang sebagai sewa yang ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.

Asal terjadinya Seseorang yang memiliki tanah pertanian karena membutuhkan sejumlah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, maka ia menyerahkan tanahnya dalam bentuk sewa dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain. Pihak lain tersebut bisa perseorangan atau pabrik.

Cara terjadinya Hak Sewa Tanah Pertanian dapat terjadi dalam bentuk perjanjian yang tidak tertulis atau tertulis yang memuat unsur-unsur para pihak, objek, uang sewa, jangka waktu, hak dan kewajiban bagi pemilik tanah pertanian dan penyewa.

Unsur tolong-menolong Dalam Hak Sewa Tanah Pertanian pada awalnya terdapat unsur-unsur tolong-menolong, yaitu penyewa menyerahkan sejumlah uang sebagai sewa guna memenuhi keinginan pemilik tanah pertanian yang membutuhkan sejumlah uang untuk kebutuhan hidupnya.

Sifat pemerasan Uang sewa yang diterima oleh pemilik tanah pertanian dari penyewa sudah habis dalam waktu yang singkat, sedangkan tanah pertanian yang ia sewakan kepada penyewa merupakan satu-satunya sumber nafkahnya, sehingga ia kehilangan hak untuk mengusahakan tanah pertaniannya dalam jangka waktu sewa tanah pertanian tersebut. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, pemilik tanah pertanian datang kepada penyewa agar diberikan izin untuk menggarap tanah yang ia sewakan dalam bentuk perjanjian bagi hasil.

Dalam hal ini, pemilik tanah pertanian turun derajatnya, yaitu dari pemilik tanah pertanian menjadi penggarap tanah. Besarnya imbangan bagi hasil antara penyewa dengan pemilik tanah merugikan pemilik tanah yaitu penyewa mendapatkan bagian yang lebih besar daripada pemilik tanah.

Hapusnya. Faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab hapusnya Hak Sewa Tanah Pertanian, yaitu:

(a) Jangka waktunya berakhir.

(b) Hak sewanya dialihkan kepada pihak lain tanpa persetujuan dari pemilik tanah kecuali hal itu diperkenankan oleh pemilik tanah.

(c) Hak sewanya dilepaskan secara sukarela oleh penyewa.

(d) Hak atas tanah tersebut dicabut untuk kepentingan umum.

(e) Tanahnya musnah.

HAK PENGELOLAAN 6

1. PENGATURAN HAK PENGELOLAAN

Pada 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA mempunyai arti yang sangat penting dalam pembangunan Hukum Tanah di Indonesia, karena dengan diundangkannya UUPA berlakulah Hukum Tanah Nasional dan tidak berlaku lagi Hukum Tanah Kolonial. UUPA secara tegas mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55 dan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118. UUPA melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu: "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

Dalam UUPA dimuat hak penguasaan atas tanah, yang di dalamnya dijelaskan wewenang yang dapat dilakukan, kewajiban yang harus dilakukan, dan larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pemegang haknya. Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam UUPA dimuat jenjang tata susunan atau hierarki hak penguasaan atas tanah, yaitu:[59]

---

[59] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 24.

a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
b. Hak menguasai negara atas tanah;
c. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat;
d. Hak perseorangan atas tanah, yang meliputi hak atas tanah, Hak Tanggungan, tanah wakaf, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang ada adalah hak bangsa Indonesia atas tanah. Dalam hak bangsa Indonesia atas tanah menunjukkan adanya unsur privat yaitu hubungan kepemilikan antara bangsa Indonesia dengan tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selain itu, dalam hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang hukum publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada negara Republik Indonesia. Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai wewenang atas tanah, yang dikenal dengan sebutan hak menguasai negara atas tanah. Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara atas tanah adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.[60] Hak menguasai negara tidak berisi kewenangan memiliki atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, melainkan kewenangan mengatur yang bersifat publik.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah merupakan tugas pemerintah pusat. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pasal 4 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa atas dasar hak menguasai negara ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pasal 4 ayat (1) UUPA menjadi dasar bagi lahirnya hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan maupun bersama-sama dengan orang lain yang berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan hukum privat, dan badan hukum publik.

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA

---

[60] Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Op.cit.*, h. 7.

djabarkan macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu:

a. **Hak atas tanah yang bersifat tetap**.

Hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Macam hak atas tanahnya adalah Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB), Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

b. **Hak atas tanah akan ditetapkan dengan undang-undang**.

Hak atas tanah ini akan lahir di kemudian hari, yang ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah ini macamnya belum ada.

c. **Hak atas tanah yang bersifat sementara**.

Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat-sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagia Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

UUPA dalam menentukan macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hal ini dilihat dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam hak atas tanah yang bersifat tetap sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a hingga huruf g UUPA ditentukan secara limitatif. Demikian pula, dengan hak atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA juga disebutkan secara limitatif. Namun, dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA memberikan peluang akan lahir hak atas tanah baru yang mensyaratkan ditetapkan dengan undang-undang. Pembentuk

UUPA sudah mengantisipasi bahwa suatu saat kelak akan lahir hak atas tanah baru seiring dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan. Berkaitan dengan lahirnya hak atas tanah baru yang tidak dapat dimasukkan ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap maupun hak atas tanah yang bersifat sementara. Eman menyatakan bahwa pembentuk UUPA menyadari bahwa dalam perkembangannya nanti akan sangat dimungkinkan timbulnya hak atas tanah yang baru sebagai konsekuensi dari adanya perkembangan masyarakat, hanya saja pengaturannya harus dalam bentuk undang-undang.[61] Sejalan dengan Eman, Sumardji menyatakan bahwa sistem dalam UUPA menentukan macam hak atas tanah tidak bersifat tertutup, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah selain yang ditentukan oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hal ini dapat diketahui secara implisit dari Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.[62]

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA terdapat hak penguasaan atas tanah, yaitu Hak Pengelolaan (HPL). Dalam realita, ada badan-badan hukum tertentu, misalnya Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), PT Pelabuhan Indonesia (Persero), PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PD Pasar Surya Surabaya, PD Pasar Jaya DKI Jakarta, PD Sarana Jaya DKI Jakarta mempunyai hak penguasaan atas tanah yang disebut dengan Hak Pengelolaan (HPL).

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkem-

---

[61] Eman, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, *Majalah YURIDIKA*, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 2000, h. 194.

[62] Sumardji, "Eksistensi, Pendaftaran, dan Pembebanan Hak Pengelolaan", *Majalah YURIDIKA*, Vol. 15 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2000, h. 58.

bang sedemikian rupa dengan berbagai ekses dan permasalahannya.[63] Effendi Perangin menyatakan bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan “pengelolaan” (bukan Hak Pengelolaan), yaitu dalam angka II/2.[64] Secara eksplisit, istilah Hak Pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA. Istilah pengelolaan disebutkan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu: “Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan (garis bawah penulis) kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.[65] Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.[66] Hak penguasaan yang dimaksudkan di sini adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara. Hak penguasaan atas tanah-tanah negara yang dikuasai oleh jawatan atau daerah swatantra diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, LNRI Tahun 1953 No. 14 – TLNRI No. 362.

Cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan hak penguasaan

[63] Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut S.W. Sumardjono - I), “Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya”, *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007, h. 29.

[64] Effendi Perangin, *Op.cit.,* h. 311.

[65] A.P. Parlindungan – III, *Op.cit*., h. 6.

[66] Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – II), *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Juni 2001, h. 22.

atas tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953. Hak penguasaan atas tanah negara ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.[67] Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan berasal dari konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953.

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dalam Peraturan Menteri Agraria ini ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu:

a. **Pasal 1**.
   Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.
b. **Pasal 2**.
   Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra, selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada undang-undang, akan tetapi didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria. Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 lahir jenis hak penguasaan atas tanah yang baru dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu Hak Pengelolaan.

---

[67] Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Jakarta, Maret 1995, h. 24.

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dibentuk tidak didasarkan pada undang-undang atau peraturan pemerintah, sehingga Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dapat dikatakan sebagai peraturan kebijakan (*Beleid Regel*). Meskipun Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 sebagai peraturan kebijakan dan bukan termasuk peraturan perundang-undangan, namun mempunyai kekuatan mengikat dalam pelaksanaannya. Meskipun Hak Pengelolaan diatur dalam bentuk Peraturan Menteri Agraria, namun Hak Pengelolaan mempunyai kekuatan mengikat, baik bagi pemegang Hak Pengelolaan, yaitu departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra, maupun pihak lain yang menggunakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan.

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran Hak Pengelolaan ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, yaitu kewajiban untuk mendaftarkan Hak Pengelolaan bagi departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra yang memperoleh Hak Pengelolaan. Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 menetapkan bahwa selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu:

a. Semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, jawatan-jawatan, dan daerah-daerah swatantra sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.
b. Semua Hak Pengelolaan sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Dalam perkembangannya, Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 50 – TLNRI No. 3696 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk objek pendaftaran tanah, selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan, Hak Pakai, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan tanah negara.

Tanda bukti pendaftaran Hak Pengelolaan diterbitkan surat tanda bukti hak berupa Sertipikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (dahulu Kantor Pendaftaran Tanah). Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan (garis bawah penulis), tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Boedi Harsono menyatakan bahwa eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengukuhan oleh Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, LNRI Tahun 1985 No. 75 – TLNRI No. 3318.[68] Sependapat dengan Boedi Harsono, Wahyu Widodo menyatakan bahwa dengan disahkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional semakin dikukuhkan.[69] Dalam ungkapan yang lain, Sumardji menyatakan bahwa rumah susun dapat dibangun di atas tanah Hak Pengelolaan, yang diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985. Ini berarti bahwa Hak Pengelolaan itu eksistensinya disahkan oleh undang-undang.[70] Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 disebutkan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan lain yang di dalamnya mengatur Hak Pengelolaan, antara lain:

a. **Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna**

---

[68] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 279.

[69] Wahyu Widodo, "Eksistensi dan Kedudukan Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Indonesia", *Jurnal MIMBAR HUKUM*, No. 18/X/93, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, h. 32.

[70] Sumardji, *Op.cit.*, h. 59.

Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
Dalam peraturan pemerintah ini diatur bahwa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat terjadi atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat berasal dari tanah Hak Pengelolaan.

b. **Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.**
Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur bahwa Menteri Dalam Negeri memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak, serta pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan (garis bawah penulis), Hak Penguasaan, izin membuka tanah, yang wewenangnya tidak dilimpahkan kepada gubernur/bupati/wali kota madya kepala daerah/kepala kecamatan.
Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

c. **Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah**.
Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur bahwa Hak Pengelolaan bukan hak menguasai negara, akan tetapi disejajarkan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini juga diatur tata cara pemberian Hak Pengelolaan oleh Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

d. **Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan**.

   Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur bahwa Hak Pengelolaan untuk kepentingan *industrial estate* yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, atas usul perusahaan tersebut oleh pejabat yang berwenang dapat diberikan kepada para pengusaha industri/pihak-pihak yang memerlukannya dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Juga diatur bahwa Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh perusahaan pembangunan perumahan, atas usul perusahaan tersebut dapat diberikan kepada pihak-pihak yang memerlukannya dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai berikut rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang ada di atasnya.

e. **Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya**.

   Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur bahwa di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik, atau dengan kata lain, pemegang Hak Pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Milik.

   Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

f. **Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan**.

Dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional ini dinyatakan bahwa dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.

2. PENGERTIAN DAN SUBJEK HAK PENGELOLAAN

Hak Pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tidak memberikan pengertian Hak Pengelolaan.

Pengertian Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yaitu hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian yang sama tentang Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 dan Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana. Dari pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pe-

ngelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah.

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Dari pengertian Hak Pengelolaan menunjukkan bahwa:

a. Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah bukan hak atas tanah;
b. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah;
c. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan, adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subjek Hak Pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban

dari hukum. Yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum hanyalah manusia. Jadi, manusia oleh hukum diakui sebagai penyandang hak dan kewajiban. Ada dua macam subjek hukum, yaitu:

a. **Orang**.
   Setiap manusia tanpa kecuali, selama hidupnya adalah subjek hukum. Sejak dilahirkan, manusia memperoleh hak dan kewajiban. Apabila meninggal, hak dan kewajibannya akan beralih pada ahli warisnya.

b. **Badan hukum**.
   Manusia bukanlah satu-satunya subjek hukum. Dalam lalu lintas hukum diperlukan sesuatu hal lain yang bukan manusia yang menjadi subjek hukum. Di samping orang dikenal juga subjek hukum yang bukan manusia yang disebut badan hukum. Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyandang hak dan kewajiban.[71]

Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan adalah:

a. **Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965**.
   Hak Pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra.
b. **Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966**.
   Hak Pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra.
e. **Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973**.
   Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada departemen dan jawatan Pemerintah, serta badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah.
f. **Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974**.
   Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

---

[71] Sudikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo – II), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002, h. 67-68.

1) Perusahaan pembangunan perumahan yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
2) *Industrial estate* yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah yang berbentuk perusahaan umum (Perum) dan perusahaan perseroan (Persero), dan dari pemerintah daerah yang berbentuk perusahaan daerah (PD).

g. **Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977**.
Hak Pengelolaan diberikan kepada pemerintah daerah, lembaga, instansi dan/atau badan hukum (milik) Pemerintah.

h. **Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997**.
Penerima Hak Pengelolaan adalah Departemen, Lembaga Peme-Rintah non-Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, lembaga Pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

i. Dalam **Penjelasan Pasal 2 huruf a Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997** disebutkan bahwa "termasuk lembaga Pemerintah lainnya adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan dan lembaga sejenis yang diatur dengan keputusan presiden."

j. **Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999**.
Badan-badan hukum yang bisa diberikan Hak Pengelolaan yaitu:
1) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
2) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
3) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
4) PT Persero;
5) Badan otorita;
6) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Semula, Hak Pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, jawatan, daerah swatantra (Pemerintah Daerah), perusahaan pembangunan perumahan, dan *industrial estate*. Dengan Peraturan Men-

teri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menjadi lebih jelas dan perinci siapa saja yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 ini terbuka kemungkinan badan hukum Pemerintah lain dapat mempunyai Hak Pengelolaan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Badan hukum Pemerintah ini dapat mempunyai Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Pihak-pihak yang dapat menjadi subjek atau pemegang Hak Pengelolaan dikemukakan oleh Eman, yaitu subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero. Badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.[72] Sependapat dengan Eman, Sri Hajati menyatakan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat diberikan kepada individu atau perorangan, atau badan swasta, badan hukum Pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya tidak berhubungan dengan pengelolaan tanah.[73] Hak Pengelolaan tidak dapat diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia yang berbentuk perseroan terbatas (PT) atau yayasan, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan keagamaan dan badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. Hak Pengelolaan diberikan kepada badan hukum Pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik maupun bisnis yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Dengan demikian, tidak setiap badan hukum dapat mempunyai Hak Pengelolaan.

---

[72] Eman, *Op.cit.*, h. 196.

[73] Sri Hajati, "Aspek Yuridis Tanah Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan oleh Pihak Lain", *Makalah Seminar*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 24 Juli 2004, h. 13.

3. KEDUDUKAN HAK PENGELOLAAN

Awal mula konsep Hak Pengelolaan diperkenalkan oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur penguasaan tanah-tanah negara oleh kementerian, jawatan, atau daerah swatantra, yang merupakan terjemahan dari *beheersrecht*. Berasal dari hak penguasaan atas tanah-tanah negara lahir Hak Pengelolaan melalui konversi yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 telah lahir jenis hak penguasaan atas tanah yang baru, yaitu Hak Pengelolaan.

Penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada kementerian, jawatan, atau daerah swatantra bersifat *publicrechtelijk*. Hak penguasaan atas tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 ada yang dikonversi menjadi Hak Pengelolaan, jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Konversi dari hak penguasaan atas tanah negara menjadi Hak Pengelolaan terjadi perubahan sifat dari hak penguasaan atas tanah negara yang bersifat *publikrechtelijk* menjadi bersifat campuran (hibrida) antara *publicrechtelijk* dan *privatrechtelijk*. Sifat *publikrechtelijk* terdapat dalam wewenang pemegang Hak Pengelolaan, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, sedangkan sifat *privatrechtelijk* terdapat dalam wewenang pemegang Hak Pengelolaan, yaitu menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun, dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Dalam UUPA dimuat hak penguasaan atas tanah. Dalam hak penguasaan atas tanah tersebut terdapat hak menguasai negara atas tanah dan hak atas tanah. Terkait dengan kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli. Ada yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan meru-

pakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah. Perbedaan pendapat tersebut, yaitu:

a. **Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah**.

   Boedi Harsono menyatakan bahwa: "Hak Pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan 'gempilan' hak menguasai negara atas tanah."[74] Sependapat dengan Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa: "Hak Pengelolaan merupakan 'bagian' dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan." Oleh karena itu, Hak Pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik sebagaimana hak menguasai negara, dan tidak tepat disamakan dengan "hak" sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan.[75] Gde Ariyuda menyatakan bahwa: "Pengertian Hak Pengelolaan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3 adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, sehingga dengan demikian, Hak Pengelolaan adalah bukan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 16 UUPA."[76]

b. **Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah**.

   A.P. Parlindungan menyatakan bahwa: "Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria, dan khusus hak ini demikian pula

---

[74] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 280.

[75] Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – III), *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 204.

[76] Gde Ariyuda, "Praktik Pemberian Hak Atas Tanah yang Berasal dari Tanah Hak Pengelolaan", *Makalah Seminar*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 24 Juli 2004, h. 4.

luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA."[77] Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Effendi Perangin menyatakan bahwa: "Hak Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah."[78]

Pendapat yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono, dan Gde Ariyuda yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah tidak diberikan argumentasi. Demikian pula, pendapat yang dikemukakan oleh A.P. Parlindungan dan Effendi Perangin yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah tidak diberikan argumentasi. Untuk mendapatkan jawaban mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional dapat dianalisis melalui pengertian, sifat, dan wewenang Hak Pengelolaan dikaitkan dengan hak menguasai negara atas tanah dan hak atas tanah.

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat perbedaan kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu:

a. **Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah**.
   Dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997, Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, dan Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara atas tanah.

[77] A.P. Parlindungan – III, *Op.cit.*, h. 1.
[78] Effendi Perangin, *Op.cit.*, h. 312.

b. **Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah**.

Dalam peraturan perundang-undangan ditemukan bahwa Hak Pengelolaan disejajarkan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, yaitu:

1) Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985.

   Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

   Objek pendaftaran tanah meliputi:

   (a) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
   (b) tanah hak pengelolaan;
   (c) tanah wakaf;
   (d) hak milik atas satuan rumah susun;
   (e) Hak tanggungan;
   (f) tanah negara.

c. **Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010**.

Objek penertiban tanah telantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang diusahakan, tidak digunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

d. **Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974**.

Dengan mengingat bidang usaha, keperluan dan persyaratannya yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang bersangkutan, kepada perusahaan dapat diberikan sesuatu hak atas tanah negara sebagai berikut:

1) Jika perusahaannya berbentuk badan hukum: hak pengelolaan, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;

2) Jika perusahaannya berbentuk usaha perseorangan dan pengusaha berkewarganegaraan Indonesia: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

e. **Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999**.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional ini diatur tata cara permohonan pemberian Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

Dari uraian peraturan perundang-undangan tersebut di atas menunjukkan adanya ketidaksinkronan kedudukan Hak Pengelolaan. Di satu pihak, ada peraturan perundang-undangan yang mendudukkan Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Di lain pihak, ada peraturan perundang-undangan yang mendudukkan Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah.

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Dalam pengertian Hak Pengelolaan ada sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.

Tidak semua wewenang dalam hak menguasai negara atas tanah tersebut dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan, melainkan "sebagian" dari ketiga wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Kata "sebagian" tersebut menunjukkan bahwa sifat wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan tidak bersifat kumulatif, melainkan bersifat fakultatif. Sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan tidak jelas, yaitu:

a. Wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, peng-

gunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; atau

b. Wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; atau
c. Wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa; atau
d. Wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; dan wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; atau
e. Wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; dan wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa; atau
f. Wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan wewenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Ada tiga macam wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dari ketiga macam wewenang tersebut sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan, apakah wewenang huruf a, huruf b, huruf c, huruf a dan huruf b, huruf a dan huruf c, ataukah huruf b dan huruf c? Ini tidak jelas wewenang mana yang dilimpahkan oleh hak menguasai negara atas tanah kepada pemegang Hak Pengelolaan.

Kalau berpedoman pada pengertian Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai negara atas tanah, yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan, maka menjadi membingungkan atau tidak jelas wewenang mana dari hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Wewenang hak menguasai negara atas tanah sifatnya publik, yaitu mengatur dan menentukan, sedang wewenang dalam Hak Pengelolaan sifatnya privat.

Bila dikaji wewenang dalam Hak Pengelolaan terhadap wewenang dalam hak atas tanah, maka Hak Pengelolaan dapat dimasukkan ke dalam kategori hak atas tanah. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA ditegaskan bahwa dalam hak atas tanah terdapat wewenang berupa menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan wewenang hak atas tanah dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA menunjukkan bahwa:

a. Wewenang Hak Pengelolaan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya termasuk wewenang dalam hak atas tanah, karena seseorang atau badan hukum yang memiliki atau menguasai tanah mempunyai wewenang untuk merencanakan tanahnya digunakan untuk apa dan diperuntukkan bagi kepentingan siapa.
b. Wewenang pemegang Hak Pengelolaan berupa menggunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya termasuk wewenang dalam hak atas tanah, yaitu tanah Hak Pengelolaan da-

pat digunakan untuk pendirian kantor, rumah, pasar/toko, atau pabrik.

c. Wewenang Hak Pengelolaan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga termasuk wewenang dalam hak atas tanah. Wewenang ini seperti pada Hak Milik, yaitu pemilik tanah mempunyai wewenang untuk menyerahkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan suatu perjanjian yang dituangkan dalam bentuk Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pihak lain mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Milik.

Sifat-sifat yang terkandung dalam hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yaitu:

a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain, namun ada hak atas tanah yang tidak dapat dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain, yaitu Hak Pakai yang bersifat publik. Hak Pakai yang bersifat publik, yaitu Hak Pakai yang dipunyai oleh lembaga negara, departemen, lembaga pemerintah non-departemen, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan keagamaan, badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. Hak Pakai yang bersifat publik ini bersifat *right to use*, yaitu hanya hak untuk menggunakan tanahnya, tidak *right of dispossal*, yaitu tidak ada hak untuk mengalihkan haknya kepada pihak lain. Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of dispossal*, yaitu pemegang Hak Pengelolaan hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanahnya untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak ada hak untuk mengalihkan tanah Hak Pengelolaannya kepada pihak lain.

b. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggung-

an, namun ada hak atas tanah yang tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, yaitu Hak Pakai yang bersifat publik. Hak Pakai yang bersifat publik ini bersifat *right to use*, yaitu hanya hak untuk menggunakan tanah, tidak ada *right of dispossal,* yaitu tidak ada hak untuk menjadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of dispossal*, yaitu pemegang Hak Pengelolaan hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak ada hak untuk menjadikan tanah Hak Pengelolaan sebagai jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

c. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat diserahkan oleh pemegang haknya untuk kepentingan umum atau kepentingan pihak lain dengan atau tanpa ganti rugi. Hak Pengelolaan juga dapat dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya untuk kepentingan umum atau pihak lain dengan atau tanpa ganti rugi oleh pihak yang memerlukan tanah.

d. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat hapus karena ditelantarkan oleh pemegang haknya dan berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hak Pengelolaan juga dapat hapus karena ditelantarkan oleh pemegang haknya dan berakibat Hak Pengelolaan tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang ditelantarkan adalah tanah yang tidak digunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya.

Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa berdasarkan wewenang dan sifatnya dalam hak atas tanah dipenuhi oleh Hak Pengelolaan. Dengan demikian, berdasarkan wewenang dan sifatnya, Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of dispossal*, yaitu pemegang Hak Pengelolaan hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak mempunyai hak untuk mengalihkan Hak

Pengelolaan kepada pihak lain atau menjadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Kalau Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai hak atas tanah, maka untuk berlakunya Hak Pengelolaan perlu diatur dengan undang-undang sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Dalam Hukum Tanah Nasional dapat ditemukan ciri-ciri Hak Pengelolaan, yaitu:

a. Berdasarkan wewenang dan sifatnya, Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of dispossal*;
b. Hak Pengelolaan hanya dapat dipunyai oleh badan hukum pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) atau bidang bisnis yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah;
c. Tanah Hak Pengelolaan digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan;
d. Hak Pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi atau pemberian hak atas tanah negara;
e. Hak Pengelolaan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya;
f. Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan ada yang beraspek publik dan beraspek privat;
g. Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal dan ada yang bersifat eksternal;
h. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya;
i. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menggunakan tanahnya untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya;
j. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

k. Tanah Hak Pengelolaan dapat dipergunakan sendiri oleh pemegang haknya dan dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuannya;
l. Tanah Hak Pengelolaan tidak berjangka waktu tertentu, artinya berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk pelaksanaan tugas atau usahanya;
m. Tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan;
n. Tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan;
o. Batas maksimal tanah Hak Pengelolaan yang dapat dikuasai oleh pemegang haknya ditetapkan oleh Kepada Badang Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
p. Dari tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik;
q. Pemegang Hak Pengelolaan dapat melepaskan tanahnya untuk kepentingan pihak lain;
r. Tanah Hak Pengelolaan menjadi hapus apabila tanahnya ditelantarkan oleh pemegang haknya.

4. TERJADINYA HAK PENGELOLAAN

Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan ada tujuh cara perolehan hak atas tanah, yaitu:

a. **Menurut Hukum Adat**.
Hak Milik atas tanah dapat diperoleh melalui pembukaan tanah, atau timbulnya lidah tanah (*aanslibbing*).

b. **Pemberian hak atas tanah negara**.
Seseorang atau badan hukum memperoleh hak atas tanah yang berasal dari tanah negara melalui permohonan pemberian hak atas tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Perolehan hak atas tanah ini dengan penetapan pemerintah.

c. **Penegasan konversi**.
Seseorang atau badan hukum memperoleh hak atas tanah melalui perubahan hak atas tanah (konversi) dari status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

d. **Beralihnya hak atas tanah.**
Seseorang memperoleh hak atas tanah melalui pewarisan dari pewaris.

e. **Pemindahan hak atas tanah**.
Seseorang atau badan hukum memperoleh hak atas tanah melalui pemindahan hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan, atau lelang.

f. **Perjanjian penggunaan tanah**.
Seseorang atau badan hukum memperoleh Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai melalui perjanjian penggunaan tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan. Perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan penetapan pemerintah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

g. **Perubahan hak**.
Perubahan hak dapat berupa peningkatan hak atas tanah, atau penurunan hak atas tanah. Peningkatan hak atas tanah adalah perubahan status hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik. Penurunan hak atas tanah adalah perubahan status hak atas tanah dari Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan.

Boedi Harsono menyatakan bahwa ada dua cara perolehan Hak Milik atas tanah, yaitu:[79]

a. **Originair**.
Cara memperoleh Hak Milik yang semula berasal dari tanah negara atau tanah pihak lain.

---

[79] Boedi Harsono – II, *Op.cit.*, h. 325.

b. **Derivatif**.

Suatu subjek memperoleh tanah dari subjek lain yang semula sudah berstatus Hak Milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiat atau warisan. Dengan terjadinya peristiwa-peristiwa hukum itu, maka Hak Milik yang sudah ada beralih dari subjek yang satu kepada subjek yang lain.

Dalam ruang lingkup yang lebih luas dari yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, cara perolehan hak atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. **Originair**.

Cara perolehan hak atas tanah secara originair adalah hak atas tanah diperoleh untuk pertama kali (asli). Hak atas tanah ini dapat diperoleh atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah pihak lain.

Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dapat terjadi atas tanah yang berasal dari tanah negara. Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain, yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik dapat terjadi atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan, atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat terjadi atas tanah yang berasal dari tanah Hak Milik.

2. **Derivatif**.

Cara perolehan hak atas tanah secara derivatif, adalah hak atas tanah yang diperoleh secara turunan, yaitu hak atas tanah dapat diperoleh melalui peristiwa hukum atau perbuatan hukum.

Seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui peristiwa hukum, yaitu seseorang memperoleh hak atas tanah melalui pewarisan dari orang tuanya yang meninggal dunia. Seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui perbuatan hukum, yaitu seseorang memperoleh hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, atau lelang.

Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa ada dua cara perolehan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya, yaitu:

a. Penegasan Konversi

Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menegaskan bahwa: "Jika penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra, selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan." Dari ketentuan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan terjadi melalui konversi dari hak penguasaan atas tanah negara.

Konversi menurut A.P. Parlindungan adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama, yaitu hak-hak atas tanah menurut BW dan tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA.[80] Secara lebih konkret dinyatakan oleh Effendi Perangin, yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA).[81] Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat (BW), Hukum Adat, dan daerah swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Ketentuan-ketentuan konversi diatur dalam Diktum Kedua UUPA tentang Ketentuan Konversi. Dalam ketentuan konversi ditetapkan perubahan hak atas tanah dari hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat dan hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Konversi di sini terjadi atas tanah yang kedudukannya sama yaitu perubahan hak dari hak atas tanah ke hak atas tanah, bukan dari hak penguasaan atas tanah negara menjadi hak atas tanah.

---

[80] A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – III), *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 5.

[81] Effendi Perangin, *Op.cit.,* h. 145.

Berkaitan dengan perolehan Hak Pengelolaan melalui konversi, Boedi Harsono menyatakan bahwa: "Menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan yang pertama-tama ada pada waktu mulai berlakunya UUPA adalah yang berasal dari konversi hak penguasaan atas tanah atau hak *beheer,* yaitu tanah yang selain digunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan yang berasal dari konversi tersebut berlangsung selama tanahnya digunakan untuk keperluan itu. Pelaksanaan konversi itu diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.[82]

Peraturan yang mengatur penegasan konversi Hak Pengelolaan yang semula berasal dari hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh departemen, direktorat, atau daerah swatantra adalah Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Berdasarkan Pasal 9-nya, Departemen, Direktorat, atau Daerah Swantantra berkewajiban mendaftarkan konversi hak penguasaan atas tanah negara menjadi Hak Pengelolaan ke Kantor Pendaftaran Tanah. Melalui penegasan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh departemen, direktorat, atau daerah swatantra diubah haknya menjadi Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini lahir setelah hak penguasaan atas tanah negara didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Tanah untuk diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran Hak Pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966.

Pendaftaran Hak Pengelolaan melalui penegasan konversi dari hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tidak mengatur secara jelas, yaitu:

1) Berapa lama waktu yang disediakan sejak berlakunya Peraturan

[82] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 325 – 326.

Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 bagi Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra untuk melakukan penegasan konversi atas hak penguasaan atas tanah negara yang dikuasainya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, tidak ada pembatasan waktu atau sampai kapan pun departemen, direktorat, dan daerah swatantra boleh mendaftarkan Hak Pengelolaan melalui penegasan konversi atas hak penguasaan atas tanah negara yang dikuasainya.

2) Dokumen atau tanda bukti tertentu yang harus diserahkan oleh departemen, direktorat, atau daerah swatantra dalam mendaftarkan Hak Pengelolaannya melalui penegasan konversi atas hak penguasaan atas tanah negara yang dikuasainya.

Dalam penegasan konversi hak penguasaan atas tanah negara menjadi Hak Pengelolaan tidak diatur, apakah departemen, direktorat, atau daerah swatantra harus menyerahkan dokumen atau tanda bukti tertentu ataukah cukup penguasaan fisik atas tanah tersebut untuk pendaftaran penegasan konversi ke Kantor Pendaftaran Tanah (sekarang Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota).

b. Pemberian Hak

Selain melalui penegasan konversi, Hak Pengelolaan juga dapat diperoleh melalui permohonan pemberian hak yang berasal dari tanah negara. Semula, perolehan Hak Pengelolaan melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Men-

teri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang dimaksud pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan. Asal tanah yang dimohonkan Hak Pengelolaan melalui permohonan pemberian hak adalah tanah negara. Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Perolehan Hak Pengelolaan melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara dilakukan apabila sebelum calon pemegang Hak Pengelolaan tidak mempunyai hak penguasaan atas tanah negara seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, sedangkan calon pemegang Hak Pengelolaan tersebut berkeinginan memperoleh Hak Pengelolaan. Tanah yang dimohonkan oleh calon pemegang Hak Pengelolaan adalah tanah yang berasal dari tanah negara, artinya tanah yang dimohonkan tersebut tidak ada sesuatu hak atas tanah di atasnya. Jika terhadap tanah yang diinginkan tersebut masih dimiliki atau dikuasai dengan hak atas tanah tertentu, maka terhadap hak atas tanah tersebut dilepaskan atau diserahkan oleh pemiliknya atau pemegang hak atas tanahnya dengan pemberian ganti rugi oleh calon pemegang Hak Pengelolaan. Dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang haknya, maka berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Selanjutnya, calon pemegang Hak Pengelolaan mengajukan permohonan Hak Pengelolaan atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Secara garis besar, tahapan-tahapan perolehan Hak Pengelolaan

melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Permohonan Hak Pengelolaan diajukan oleh calon pemegang Hak Pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Pengelolaan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut;
3) Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi;
4) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Pengelolaan tersebut untuk diproses lebih lanjut;
5) Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disertai pendapat dan pertimbangannya;
6) Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memerhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan permohonannya;
7) Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan kepu-

tusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya;

8) Keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak Pengelolaan disampaikan kepada pemohon Hak Pengelolaan melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak;
9) Pemohon Hak Pengelolaan berkewajiban mendaftarkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan setelah melunasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan uang pemasukan ke kas negara;
10) Pendaftaran keputusan pemberian Hak Pengelolaan dengan maksud untuk diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
11) Sertipikat Hak Pengelolaan diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan kepada pemohon Hak Pengelolaan;

Hak Pengelolaan terjadi bukan sejak diterbitkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, melainkan terjadi sejak didaftarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan oleh pemohon Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Pendaftaran Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan oleh pemohon Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan maksud diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya. Dengan diterbitkannya Sertipikat Hak Pengelolaan, maka pemegang Hak Pengelolaan dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, mendapakan jaminan kepastian hukum, dan perlindungan hukum. Sertipikat Hak Pengelolaan diterbitkan untuk kepentingan pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar da-

lam Buku Tanah. Esensi Sertipikat Hak Pengelolaan adalah surat tanda bukti hak yang berisi salinan Buku Tanah yang memuat data fisik dan data yuridis, dan Surat Ukur yang memuat data fisik.

5. KEWENANGAN DALAM HAK PENGELOLAAN

Wewenang hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air, dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Wewenang yang berupa menggunakan tanah adalah hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, atau untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan. Wewenang yang berupa menggunakan tubuh bumi adalah di dalam tubuh bumi atau di bawah permukaan bumi (tanah) digunakan untuk tempat parkir, toko. Wewenang yang berupa menggunakan air adalah pembuatan sumur gali, pembuatan sumur bor, atau penggunaan air bawah tanah. Wewenang yang menggunakan ruang di atasnya adalah di atas tanah didirikan bangunan pemancar radio, pemancar televisi, atau pemancar telepon seluler.

Menurut Sudikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai pemegang hak atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu:[83]

a. **Wewenang umum**.

   Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

---

[83] Sudikno Mertokusumo – I, ***Op.cit.,*** h. 4.45.

b. **Wewenang khusus**.

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Pemberian hak atas tanah, termasuk Hak Pengelolaan dilekati dengan wewenang yang diberikan kepada pemegang haknya. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan wewenang Hak Pengelolaan, yaitu:

a. **Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965**.

Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan, adalah:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu enam tahun;
4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

b. **Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974**.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan

pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan keuangannya.

c. **Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977**.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
3) Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

d. **Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997**.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2) Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3) Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

e. **Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000**.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2) Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3) Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ke-

tiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

f. **Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000**.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2) Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3) Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan terhadap tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. **Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah**.

Peruntukan dan penggunaan tanah yang direncanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan disesuaikan atau berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

b. **Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya**.

Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, misalnya perumahan, perkantoran, pabrik, pertokoan.

c. **Menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga**.

Tanah Hak Pengelolaan dapat digunakan sendiri oleh pemegang haknya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, juga tanah Hak Pengelolaan dapat digunakan oleh pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Dari aspek tujuan diberikannya Hak Pengelolaan kepada pemegang haknya, Boedi Harsono menyatakan bahwa: "Pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang ber-

sangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak lain yang memerlukannya."[84]

Pemegang Hak Pengelolaan berkewajiban mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Maksud didaftarkannya tanah Hak Pengelolaan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah untuk diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya. Dengan diterbitkannya Sertipikat Hak Pengelolaan, maka telah lahir wewenang bagi pemegang Hak Pengelolaan untuk mengadakan hubungan hukum dengan pihak ketiga, yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pemegang Hak Pengelolaan tidak berwenang menyewakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Kalau pemegang Hak Pengelolaan menyewakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, maka hal ini merupakan penyalahgunaan wewenang yang melekat pada Hak Pengelolaan dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 UUPA. Ketentuan Pasal 44 UUPA menyatakan bahwa hak atas tanah yang dapat disewakan oleh pemegang haknya kepada pihak lain hanyalah Hak Milik, yang dikenal dengan sebutan Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB).

Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga yang berasal dari Hak Pengelolaan adalah:

a. **Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965**.

   Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dalam bentuk Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun.

b. **Pasal 5 ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974**.

   Tanah yang dikuasai oleh perusahaan pembangunan perumahan dengan Hak Pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut dapat

[84] Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 280.

diberikan kepada pihak-pihak yang memerlukannya dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai berikut rumah yang ada di atasnya.

c. **Pasal 6 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974**.

   Tanah yang dikuasai oleh *industrial estate* dengan Hak Pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut dapat diberikan kepada para pengusaha industri/pihak-pihak yang memerlukannya dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

d. **Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977**.

   Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada pemerintah daerah, lembaga, instansi dan/atau badan/badan hukum (milik) Pemerintah untuk pembangunan wilayah permukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

e. **Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara**.

   Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional diatur uang pemasukan sebesar 0 % bagi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang terjadi pada tanah Hak Pengelolaan.

Cara perolehan tanah bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. **Cara perolehan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan**.

   Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk sementara waktu. Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk sementara waktu ditempuh dengan cara perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Ketentuan tentang perjanjian penggunaan

tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga semula diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, yaitu: "Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai atau tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga." Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu: "Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan."

Dengan telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, maka telah lahir hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa: "Hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT). Dalam praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya Perjanjian Penyerahan, Penggunaan, dan Pengurusan Hak Atas Tanah."[85] Dengan telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah, maka lahir hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga.

Perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dapat dibuat dengan akta notaris, atau akta di bawah tangan. Perjanjian penggunaan tanah memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

1) Identitas pemegang Hak Pengelolaan;
2) Identitas pihak ketiga;

---

[85] Maria S.W. Sumardjono – III, *Op.cit.*, h. 29.

3) Bukti Sertipikat Hak Pengelolaan yang akan diserahkan.
4) Letak, batas-batas dan luas tanah Hak Pengelolaan yang akan diserahkan kepada pihak ketiga;
5) Jenis penggunaan bagian tanah Hak Pengelolaan;
6) Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya;
7) Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan-ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan;
8) Jangka waktu perjanjian penggunaan tanah;
9) Besarnya uang kompensasi yang diberikan oleh pihak ketiga kepada pemegang Hak Pengelolaan;
10) Kewajiban pengurusan sertipikat bagian tanah Hak Pengelolaan;
11) Hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga;
12) Cara penyelesaian sengketa antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga.

Hak atas tanah yang lahir dari penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga melalui perjanjian penggunaan tanah adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dengan diperolehnya Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan tidak memutuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanahnya karena setiap perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, peralihan hak, dan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan.

Dengan telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga belum melahir-

kan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan. Calon pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai harus mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Apabila permohonannya dikabulkan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk diterbitkan Sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagai tanda bukti haknya. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan lahir sejak Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan oleh pemohon Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu tertentu sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Hak Guna Bangunan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Pakai berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dan Hak atas tanah Hak Pengelolaan harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan.

Pemegang Hak Pengelolaan selain berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, peme-

gang Hak Pengelolaan juga berwenang bekerja sama dengan pihak ketiga dalam menggunakan tanah Hak Pengelolaan. Dalam praktik, kerja sama antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dalam menggunakan tanah Hak Pengelolaan dilakukan dalam bentuk pembuatan perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT).

Maria S.W. Sumardjono memberikan pengertian tentang Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT), adalah perjanjian antara dua pihak, di mana pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan oleh pihak kedua, dan pihak kedua mengoperasikannya atau mengelola bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu, dengan memberikan *fee* atau tanpa *fee* kepada pihak pertama, dan pihak kedua mengembalikan tanah beserta bangunan di atasnya dalam keadaan dapat dan siap dioperasikan kepada pihak pertama setelah jangka waktu operasional berakhir.[86] Budi Santoso memberikan pengertian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) adalah sebuah kontrak atau perjanjian antara pemilik proyek (pemerintah) dengan pihak lain sebagai operator atau pelaksana proyek. Dalam hal ini, pemilik proyek memberikan hak kepada operator atau pelaksana untuk membangun sebuah sarana atau prasarana (umum) serta mengoperasikannya selama jangka waktu tertentu dan mengambil seluruh atau sebagian keuntungan dan pada akhir masa kontrak harus mengembalikan proyek tersebut kepada pemilik proyek.[87] Pengertian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) pada dasarnya sama dengan pengertian Bangun Guna Serah menurut Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yaitu pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu

[86] Maria S.W. Sumardjono – I, *Op.cit.*, h. 29.

[87] Budi Santoso, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model Build, Operate, and Transfer*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, h. 15-16.

tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Dalam kerja sama antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga untuk menggunakan tanah Hak Pengelolaan dalam bentuk Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah, pihak pemegang Hak Pengelolaan mempunyai tanah Hak Pengelolaan yang digunakan oleh pihak ketiga, yang biasanya berupa perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah terjadi karena keterbatasan atau ketiadaan dana yang ada pemegang Hak Pengelolaan untuk melaksanakan pembangunan gedung. Untuk itu, pemegang Hak Pengelolaan bekerja sama dengan perusahaan swasta untuk melaksanakan pembangunan gedung. Pemegang Hak Pengelolaan menyediakan tanah Hak Pengelolaan, sedangkan dana untuk pembangunan gedung disediakan oleh perusahaan swasta.

Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah dibuat dengan akta notaris. Dengan telah dibuatnya Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah telah lahir hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga (perusahaan swasta), berupa hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga (perusahaan swasta).

Pihak ketiga (perusahaan swasta) yang menggunakan bagian tanah Hak Pengelolaan dalam bentuk Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah memperoleh hak atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Setelah dibuatkan Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah, pihak ketiga (perusahaan swasta) mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Apabila permohonannya

dikabulkan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk diterbitkan Sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagai tanda bukti haknya. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan lahir sejak Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan oleh pemohon Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Dalam Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah, pihak ketiga (perusahaan swasta) diberikan hak untuk menggunakan, menjual, atau menyewakan bagian bangunan tersebut kepada pihak lain dalam jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Setelah Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT) atau Perjanjian Bangun Guna Serah berakhir sesuai kesepakatan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga (perusahaan swasta), maka bangunan beserta fasilitas pendukungnya diserahkan oleh pihak ketiga (perusahaan swasta) kepada pemegang Hak Pengelolaan.

b. **Cara Perolehan Hak Milik yang Berasal dari Tanah Hak Pengelolaan**.

Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk selama-lamanya. Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk selama-lamanya tidak ditempuh dengan cara perjanjian penggunaan tanah, melainkan ditempuh dengan cara pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya. Pihak ketiga memperoleh bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan adalah Hak Milik.

Yang dimaksud pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya dengan atau tanpa pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah. Pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan dapat dilakukan setelah ada kesepakatan dalam musyawarah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga (calon pemilik tanah) mengenai ada tidaknya ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pihak ketiga (calon pemilik tanah) kepada pemegang Hak Pengelolaan. Pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan dapat dibuat dengan akta notaris, atau dalam bentuk surat pernyataan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Dengan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya, maka terputus sudah hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya. Dengan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan tidak berakibat Hak Pengelolaan berpindah kepada pihak ketiga (calon pemilik tanah), melainkan Hak Pengelolaan menjadi hapus. Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, melainkan Hak Pengelolaan dapat hapus karena dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya. Dengan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya berakibat Hak Pengelolaan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya dilakukan untuk kepentingan pihak ketiga, yaitu calon pemilik tanah. Selanjutnya, calon pemilik tanah mengajukan permohonan Hak Milik atas tanah Hak Pengelolaan yang dilepaskan atau diserahkan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Jika semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan pemberian Hak Milik dipenuhi oleh pemohon Hak Milik, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk memberikan Hak Milik menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik. Surat Keputusan Pemberian Hak Milik wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan oleh pemohon Hak Milik untuk diterbitkan Sertipikat Hak Milik sebagai tanda bukti haknya.

Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik akan memutuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya untuk selama-lamanya karena salah satu sifat Hak Milik adalah turun-temurun, yaitu Hak Milik berlaku untuk selama-lamanya tidak dibatasi untuk jangka waktu tertentu. Hak Milik berlaku selama pemiliknya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik, yaitu berkewarganegaraan Indonesia.

Kalau tanah Hak Pengelolaan tersebut dikuasai oleh pemerintah kabupaten/kota, maka pelepasan atau penyerahan tanah Hak Pengelolaan tersebut harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota karena tanah Hak Pengelolaan tersebut merupakan tanah aset (kekayaan) pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan sifatnya, wewenang pemegang Hak Pengelolaan terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:

a. **Wewenang internal**.

   Wewenang dalam Hak Pengelolaan yang bersifat internal, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, dan menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

b. **Wewenang eksternal**.

   Wewenang yang bersifat eksternal yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Konflik norma pada Hak Pengelolaan adalah Hak Pengelolaan diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Peraturan Menteri Da-

lam Negeri dapat melahirkan Hak Milik yang diatur dalam UUPA, dan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Oleh karena itu, agar tidak timbul permasalahan yuridis, maka Hak Pengelolaan yang pengaturannya diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Peraturan Menteri Dalam Negeri ditinjau kembali pengaturannya dalam bentuk Undang-undang sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.

LAND REFORM 7

1. PENGATURAN LAND REFORM

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan *land reform*, yaitu:

a. **Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)**.

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 10

(1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

(2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

(3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 17

(1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipu-

nyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

(2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

(3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

(4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

b. **Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, LNRI Tahun 1960 No. 2 – TLNRI No. 1924**.

Undang-undang ini mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap, dan menegaskan hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah.

Perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apa pun juga yang diadakan antara pemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada pihak yang lain sebagai penggarap berdasarkan perjanjian dengan mana pihak penggarap diperkenankan oleh pemilik tanah tersebut untuk menyelenggarakan usaha tanah pertanian di atas tanah milik orang lain dengan cara bagi hasil antara kedua belah pihak.

c. **Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, LNRI Tahun 1960 No. 174 – TLNRI No. 2117**.

Undang-undang ini melaksanakan ketentuan Pasal 17 UUPA, yang mengatur luas maksimum dan minimum tanah pertanian.

d. **Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksana-**

an Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, LNRI Tahun 1961 No. 280 – TLNRI No. 2322.

Peraturan Pemerintah ini mengatur asal tanah yang akan dibagi dalam rangka pelaksanaan *land reform* dan pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang terkena *land reform*.

e. **Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian**.

Peraturan Pemerintah ini mengubah beberapa pasal atau ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.

f. **Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan *Absentee*/Guntai**.

2. PENGERTIAN, ASAS, OBJEK, DAN TUJUAN LAND REFORM

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tanggal 24 September 1960. UUPA mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi Hukum Agraria Kolonial yang diatur dalam *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55 dan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118. Boedi Harsono menyatakan bahwa UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agrarian Reform Indonesia, yang meliputi:[88]

a. Pembaruan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
c. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur.
d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-

[88] Boedi Harsono – *I, Op. cit.*, h. 3.

hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.

e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan tentang perombakan Hukum Agraria yang lama menjadi Hukum Agraria yang baru, UUPA memuat pula pokok-pokok persoalan agraria lainnya yang harus diselesaikan yang disebut *Agrarian Reform Indonesia* (Reforma Agraria Indonesia) yang meliputi delapan program, yaitu:[89]

a. Pembaruan Hukum Agraria.
b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
c. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur.
d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.
e. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.
f. Perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
g. Pencegahan terhadap usaha-usaha di lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta, sedang usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang;
h. Perlindungan terhadap kerusakan, pemeliharaan tanah, dan penambahan kesuburannya; dengan lain perkataan perlindungan terhadap kerusakan lingkungan.

Program yang keempat yang disebutkan di atas dinamakan *land*

[89] Sudikno Mertokusumo – I, ***Op.cit***., h. 3.32.

reform atau *land reform* dalam arti sempit, sedangkan program-program lainnya disebut *Agrarian Reform* atau *land reform* dalam arti luas. Boedi Harsono menyatakan bahwa *land reform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *Agrarian Reform*. *Land reform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.[90] R. Soeprapto menyatakan bahwa *land reform* berarti perombakan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri tanahnya, dengan memerhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang membutuhkan.[91] Bachsan Mustofa menyatakan bahwa *land reform* berarti perubahan sistem pemilikan dan penguasaan tanah yang lampau diubah dengan sistem tata pertanahan baru yang disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang sedang giat melaksanakan pembangunan ekonominya.[92] *Land reform* adalah perubahan secara mendasar mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dari sistem yang lama sebelum berlakunya UUPA ke sistem yang baru menurut UUPA.

Pengertian *land reform* menurut UUPA meliputi pengertian yang luas atau dapat disebut *Agrarian Reform*, mencakup tiga masalah pokok, yaitu:

a. Perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya yaitu melarang adanya *groot grond bezit*, pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Asas ini tercantum dalam Pasal 7, 10, dan 17 UUPA.
b. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut *landuse planning*, asas-asasnya tercantum dalam Pasal 14 dan 15 UUPA;

[90] *Ibid.*, h. 329.

[91] R. Soeprapto, *Undang-undang Pokok Agraria Dalam Praktik*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, h. 122.

[92] Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, 1988, h. 26.

c. Penghapusan Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional.[93]

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 atau Undang-undang Pokok Agraria memuat asas-asas *land reform*, yaitu:

a. **Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar**.
   Asas ini dimuat dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

b. **Asas pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah**.
   Asas ini dimuat dalam Pasal 17 UUPA, yaitu:
   (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
   (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
   (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
   (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

c. **Asas larangan pemerasan orang oleh orang lain**.
   Asas ini dimuat dalam Pasal 11 UUPA, yaitu:
   (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang

[93] *Ibid.*, h. 27.

yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

(2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

d. **Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian**.

Asas ini dimuat dalam Pasal 10 UUPA, yaitu:

(1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

(2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

(3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Tanah-tanah yang menjadi objek *land reform* yang akan dibagikan (diredistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, yaitu:

a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksud dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.
b. Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknya berdomisili di luar kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan.
c. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf a Undang-Undang Pokok Agraria.
d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan

ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia).

Land reform merupakan perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan pengusahaan tanah. Tujuan yang hendak dicapai dengan dilaksanakan *land reform*, yaitu:[94]

a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial.
b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya: alat) pemerasan.
c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan, dan turun-temurun, tetapi berfungsi sosial.
d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tuan tanah dan menghapuskan pemilikian dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas dengan penyelenggaraan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian, mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah.
e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

---

[94] Boedi Harsono – I, *Op. cit.,* h. 330.

R. Soeprapto menyatakan bahwa tujuan diadakan *land reform* di Indonesia, yaitu:

a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya.
b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan, dan pengusahaan di bidang keagrariaan.
c. Meningkatkan produksi pertanian.
d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya.
e. Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja.
f. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin.[95]

Sesuai dengan tujuan *land reform* yaitu untuk memperbaiki kehidupan rakyat dan khususnya rakyat tani, maka tujuan utama yang akan dicapai yaitu:[96]

a. **Tujuan sosial ekonomis**.
    1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik;
    2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi modern.
b. **Tujuan sosial politik**.
    1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah secara luas.
    2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya. Ini berarti setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan

---

[95] R. Soeprapto, *Op. cit.,* h. 109.

[96] Adrian Sutedi, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria,* Cipta Jaya, Jakarta, 2006, h. 51.

kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungan pada orang lain.

c. **Tujuan sosial psikologis**.
    1) Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
    2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarap.
    3) Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

Tujuan *land reform* yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.[97] Tujuan diadakan *land reform* adalah:

a. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah. Ada dua dimensi untuk tujuan ini, yaitu *pertama*, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Ini dapat dilakukan melalui usaha yang intensif, yaitu dengan redistribusi tanah; *kedua*, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan di antara petani secara menyeluruh.
b. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.[98]

Tujuan akhir yang hendak dicapai dengan penyelenggaraan *land reform* berdasarkan Pasal 17 UUPA adalah penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

---

[97] Effendi Perangin, *Op. cit*,, h. 122.

[98] Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 263.

3. PROGRAM LAND REFORM

Land reform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Program-program *land reform*, meliputi:

a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.
b. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
c. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya.
d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Program-program *land reform* tersebut di atas, masing-masing akan dijelaskan berikut ini.

a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas

Ketentuan tentang larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas diatur dalam Pasal 7 UUPA dan Pasal 17 UUPA. Dalam Pasal 7 UUPA dinyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Dalam Penjelasan Umum Nomor II Angka 7 UUPA dinyatakan bahwa: "... Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu

adalah merugikan kepentingan umum," Pasal 7 UUPA dikenal dengan sebutan pasal anti-tuan tanah, yaitu memuat larangan pemilikan tanah yang melampaui batas *(groot grondbezit)*.

Maksud dari adanya ketentuan yang mengatur larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas adalah agar tidak merugikan kepentingan umum, sebab sehubungan dengan terbatasnya persediaan tanah, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas itu akan menyebabkan kesempatan bagi pihak yang lain untuk dapat memiliki tanah sendiri menjadi sempit atau hilang sama sekali.

Tanah-tanah yang terkena ketentuan larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas adalah tidak saja tanah-tanah pertanian yang dipunyai dengan Hak Milik, melainkan termasuk tanah-tanah pertanian yang dikuasai dengan hak-hak lain, seperti hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil. Tanah-tanah pertanian tersebut tidak harus terletak pada satu daerah kabupaten/kota, melainkan dapat pula terpencar-pencar pada beberapa daerah kabupaten/kota.

Ketentuan tentang larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas yang disebutkan dalam Pasal 7 UUPA dijabarkan oleh Pasal 17 UUPA, yaitu:

(1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

(2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

(3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

(4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Pasal 17 UUPA dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 56 Tahun 1960 yang diterbitkan pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1961. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 56 Tahun 1960 ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, LNR Tahun 1960 No. 171 – TLNRI No. 2117. Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 merupakan undang-undang *land reform* Indonesia. Ada tiga soal yang diatur dalam ini, yaitu:

1) Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
2) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil; serta
3) Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Meskipun Pasal 17 UUPA menunjuk pada semua macam tanah yang terkena ketentuan larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, tetapi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 baru mengatur soal tanah pertanian saja. Ketentuan tentang luas maksimum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya menurut Pasal 12-nya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di sini sampai sekarang belum dibentuk.

Penetapan luas maksimum tanah pertanian memakai dasar keluarga, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUPA, biar pun yang berhak atas tanahnya mungkin orang seorang. Menurut Penjelasan Pasal 17 UUPA, yang dimaksud dengan keluarga adalah suami, istri, dan anak-anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungannya dan

yang jumlahnya berkisar sekitar 7 orang. Baik laki-laki maupun perempuan dapat menjadi kepala keluarga. Berapa luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota suatu keluarga, jumlah itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga yang bersangkutan. Jika seorang suami memiliki 3 hektar, istrinya 2 hektar, dan anaknya 2 hektar, maka tanah yang dimiliki keluarga tersebut adalah 7 hektar.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 ditetapkan bahwa luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang diperbolehkan adalah sebagai berikut:

Di daerah-daerah yang:	**Sawah (hektar)**	**atau**	**Tanah kering (hektar)**
1. Tidak padat	15		20
2. Padat:			
a. Kurang padat	10		12
b. Cukup padat	7,5		9
c. Sangat padat	5		6

Selebihnya dari tanah-tanah yang terkena ketentuan batas maksimum tanah pertanian ini akan dikuasai oleh Pemerintah. Untuk selanjutnya diredistribusikan kepada petani-petani yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan.

Sehubungan dengan larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum ini, maka bagi orang-orang atau keluarga yang mempunyai tanah pertanian yang melampaui batas maksimum diwajibkan melaporkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Segala perbuatan yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah agar tidak terkena atau terhindar dari ketentuan wajib lapor ini tidak diperkenankan, kecuali ada izin dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Kewajiban lapor itu disertai dengan sanksi yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, berupa hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/

atau denda sebanyak-banyaknya Rp 10.000,-. Selain sanksi pidana, ditentukan pula bahwa jika terjadi tindak pidana yang berupa pelanggaran terhadap Pasal 3 tersebut, maka tanah yang selebihnya dari batas maksimum jatuh kepada negara tanpa ganti kerugian dalam bentuk apa pun. Dalam pada itu, pemilik tanah pertanian diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan diambil oleh negara. Jatuhnya tanah tersebut kepada negara berlaku karena hukum, artinya tidak memerlukan putusan hakim, yaitu setelah ada keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan bahwa benar terjadinya tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap Pasal 3 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960.

Khusus untuk pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum, tetapi diakibatkan karena adanya warisan tanpa wasiat diperbolehkan, asal dalam jangka waktu satu tahun sejak perolehannya, penerima warisan tersebut berusaha agar tanah pertanian yang dikuasainya itu tidak lagi melebihi batas maksimum. Ketentuan ini semata-mata dimaksudkan untuk memberi kesempatan memperbaiki dalam pemilikannya, misalnya dari yang semula terpencar-pencar, kemudian dipilih yang letaknya berdekatan dan tidak tandus saja.

Ada perkecualian dari ketentuan larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum adalah tanah-tanah pertanian yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak-hak atas tanah lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari Pemerintah, serta tanah-tanah yang dikuasai oleh badan hukum.

b. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*

Hukum Tanah Nasional menetapkan salah satu asas, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara bersifat pemerasan. Asas ini dicantumkan dalam Pasal 10 UUPA, yaitu:

(1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau

mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

(2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

(3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 UUPA menetapkan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Agar tanah pertanian dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *absentee*, atau dalam bahasa Sunda disebut *guntai*. Yang dimaksud pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah pemilikan tanah pertanian yang letaknya di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

Pasal 10 UUPA dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Pemilikan tanah pertanian digolongkan *absentee*/guntai apabila tanah pertanian tersebut terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan tanah pertanian yang demikian ini dilarang, sebab akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Pemilikan tanah secara *absentee*/guntai tidak sejalan dengan asas tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 UUPA.

Semua bentuk pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian melalui jual beli, tukar-menukar, atau hibah yang mengakibatkan pemilikan baru tanah pertanian secara *absentee*/guntai dilarang. Tanah-tanah pertanian yang terkena larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai akan dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dijadikan objek *land reform* (diredistribusikan) kepada petani yang

memerlukan tanah dan kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absentee*/guntai diberikan ganti kerugian.

Beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah:

1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia *Land reform* Kabupaten/Kota masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut secara efisien.
2) Pegawai negeri sipil dan Tentara Nasional Indonesia, yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai negeri sipil, janda pensiunan mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan pegawai negeri sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak pegawai negeri sipil dan Tentara Nasional Indonesia yang masih menjadi tanggungan.
3) Mereka yang sedang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama.
4) Mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Beberapa penyebab terjadi pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah:

1) Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya.
2) Seseorang yang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain.
3) Seseorang yang membeli tanah pertanian yang tempat tinggalnya terletak di luar kecamatan yang berbatasan di mana tanah pertanian tersebut terletak.

Ketentuan tentang kewajiban melaporkan dan memindahkan bagi pemilik tanah pertanian secara *absentee*/guntai diatur dalam Pasal 3a Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964, yaitu:

1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat tinggal atau meningggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah pertanian selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan Hak Milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah pertanian itu. Dikecualikan dari kewajiban ini, pemilik tanah pertanian berpindah ke kecamatan yang berbatasan dengan tempat tinggalnya semula atau pemilik tanah pertanian menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama.
2) Jika pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah pertanian itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan Hak Milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut.
3) Jika seseorang memiliki tanah pertanian di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal, kecuali pegawai negeri sipil yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak pewaris meninggal dunia diwajibkan untuk memindahkan tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah pertanian tersebut terletak. Pemilik tanah pertanian tidak terkena kewajiban ini, apabila berpindah tempat tinggal di kecamatan di mana tanah pertanian tersebut terletak atau pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal di kecamatan yang berbatasan di mana tanah pertanian tersebut terletak.

Apabila kewajiban yang ditentukan tidak dilakukan oleh pemilik tanah pertanian secara *absentee*/guntai, maka tanah pertanian yang

bersangkutan akan diambil oleh Pemerintah untuk kemudian diredistribusikan (dibagikan) dalam rangka *land reform* kepada petani yang memenuhi persyaratan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absentee*/guntai diberikan ganti kerugian oleh Pemerintah.

c. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya

Ketentuan tentang redistribusi tanah pertanian diatur dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA, yaitu: "Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah." Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan Pemerintah ini diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Kedua Peraturan Pemerintah ini memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan, istilah yang lazim adalah diredistribusikan, pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik, pembagian tanah, dan syarat-syaratnya.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 menetapkan tanah-tanah yang akan dibagikan (diredistribusikan) dalam rangka pelaksanaan *land reform* adalah:

1) Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.
2) Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah atau terkena larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

3) Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara.
4) Tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia).

Selain tersebut di atas, tanah-tanah akan dibagikan oleh negara kepada rakyat yang membutuhkan adalah tanah-tanah bekas perkebunan besar dan tanah-tanah bekas tanah partikelir.

Sebelum selebihnya dari batas maksimum tanah pertanian diambil oleh Pemerintah, pemilik tanah pertanian yang melebihi batas maksimum sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) mengenai bagian atau bagian-bagian mana dari tanahnya yang ia inginkan tetap menjadi miliknya. Dengan memerhatikan usul tersebut Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) menetapkan bagian atau bagian-bagian mana dari tanah itu yang tetap menjadi hak pemilik dan yang mana langsung dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dibagi-bagikan kepada petani yang memenuhi syarat. Penguasaan tanah-tanah kelebihan batas maksimum oleh negara dimulai pada tanggal 24 September 1961 secara berangsur-angsur, setelah ditetapkan bagian atau bagian-bagian mana yang tetap menjadi tanah hak pemilik dan mana yang akan dikuasai oleh Pemerintah.

Oleh karena pembagian tanah-tanah pertanian kelebihan batas maksimum tersebut memerlukan persiapan administrasi pertanahan yang tidak mudah, sebelum diberikan secara definitif dengan Hak Milik kepada para petani yang memenuhi syarat, tanah-tanah yang bersangkutan diizinkan untuk dikerjakan oleh petani untuk waktu paling lama dua tahun dengan kewajiban membayar sewa kepada Pemerintah sebesar 1/3 (sepertiga) dari hasil panen atau uang yang senilai de-ngan itu (Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961). Pemakaian istilah sewa dalam ketentuan ini tidak tepat sebab sifat penguasaan tanah oleh Pemerintah adalah dikuasai bukan

dimiliki. Pemerintah tidak berwenang menyewakan tanah kepada petani penggarap karena Pemerintah tidak memiliki tanah atau Pemerintah bukan subjek Hak Milik. Seharusnya istilah yang digunakan adalah uang wajib yang harus ditunaikan oleh petani penggarap, sebab Pemerintah berkedudukan sebagai pihak yang menguasai tanah berwenang memberikan hak atas tanah kepada petani penggarap dan kepada petani penggarap diwajibkan melunasi uang wajib kepada Pemerintah. Setelah masa penggarapan selama dua tahun berakhir, kepada petani penggarap diberikan tanah pertanian yang bersangkutan dengan status Hak Milik.

Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh petani yang menerima redistribusi tanah pertanian, yaitu:

1) Petani penggarap atau buruh tani tetap berkewarganegaraan Indonesia.
2) Bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah pertanian yang bersangkutan atau bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah yang bersangkutan.
3) Kuat kerja dalam bidang pertanian.

Oleh karena luas tanah yang akan diredistribusikan sangat sedikit yang tidak sebanding dengan jumlah petani yang memerlukan tanah pertanian, maka menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 diadakan pembagian prioritas, yaitu:

1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
2) Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
3) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
4) Penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik.
6) Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain.
7) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar.

8) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar.
9) Petani atau buruh tani lainnya.

Tanah-tanah yang dibagikan itu diberikan dengan Hak Milik, yang wewenang pemberiannya semula ada pada Menteri Agraria. Dalam pada itu, untuk memperlancar pemberian tanah-tanah tersebut dilakukan pelimpahan kewenangan kepada Kepala Inspeksi Agraria (sekarang Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi) untuk memberikan Hak Milik yang berasal dari redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan *land reform*.

Pemberian Hak Milik tanah pertanian disertai dengan kewajiban-kewajiban, yaitu:

1) Membayar harga tanah yang bersangkutan yang besarnya telah ditetapkan dalam surat keputusan pemberian hak milik tersebut. Seharusnya bukan harga tanah, melainkan uang pemasukan kepada negara.
2) Tanah yang bersangkutan harus diberi tanda-tanda batas.
3) Tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.
4) Tanah itu harus dikerjakan/diusahakan oleh pemilik sendiri secara aktif.
5) Setelah dua tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan Hak Milik, setiap tahunnya harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian Daerah.
6) Yang menerima hak wajib menjadi koperasi pertanian di daerah tempat letak tanah yang bersangkutan.
7) Selama uang pemasukan belum dibayar lunas, Hak Milik atas tanah pertanian yang diberikan itu dilarang untuk dialihkan kepada pihak lain, jika tidak diperoleh izin terlebih dahulu dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
8) Kelalaian dalam memenuhi kewajiban-kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut dapat dijadikan alasan untuk

membatalkan pemberian Hak Milik atas tanah pertanian tanpa ganti kerugian dalam bentuk apa pun.

Dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 ditetapkan ketentuan-ketentuan mengenai pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah pertanian yang terkena larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum ataupun karena *absentee*/guntai. Ganti kerugian ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama lima tahun terakhir, yang ditetapkan tiap-tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitas, yaitu:

1) Untuk 5 hektar pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun.
2) Untuk 5 hektar kedua, ketiga dan keempatnya: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun.
3) Untuk yang selebihnya: tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun.

Jika harga tanah menurut perhitungan di atas lebih tinggi dari harga umum, maka harga umumlah yang dipakai sebagai dasar untuk menetapkan ganti kerugian tersebut. Yang dimaksudkan dengan hasil bersih adalah seperdua hasil kotor untuk tanaman padi atau sepertiga hasil kotor untuk tanaman palawija.

d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan

Gadai Tanah (Hak Gadai) sebagai salah satu hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 53 UUPA. Selain Gadai Tanah (Hak Gadai), hak atas tanah yang bersifat sementara adalah Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Gadai Tanah (Hak Gadai) sebagai hak atas tanah diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Menurut Boedi Harsono, gadai tanah adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah mene-

rima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang gadai atau yang lazim disebut penebusan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun, bahkan sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum melakukan penebusan.[99] Menurut Ter Haar yang dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, gadai tanah adalah penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang secara kontan sedemikian rupa, sehingga yang menyerahkan tanah itu masih mempunyai hak untuk menebus/membeli kembali tanahnya itu dengan pembayaran kembali sejumlah uang tersebut.[100] Dari pengertian gadai tanah ini, teranglah bahwa gadai tanah menurut Hukum Adat merupakan perjanjian pokok yang berdiri sendiri, yang dapat disamakan dengan jual lepas atau jual tahunan. Jadi tidak merupakan perjanjian tambahan (*accessoir*) sebagaimana halnya gadai dalam pengertian Hukum Barat (BW).[101] Gadai tanah adalah penyerahan sebidang tanah pertanian milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh tanahnya kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang yang sama.

Gadai tanah (Hak Gadai) bagi masyarakat Indonesia khususnya petani bukanlah hal yang baru. Semula, gadai tanah (Hak Gadai) diatur/tunduk pada Hukum Adat tentang tanah dan pada umumnya dibuat tidak tertulis. Kenyataan ini selaras dengan sistem dan cara berpikir Hukum Adat yang sifatnya sangat sederhana. Dalam praktiknya, gadai tanah (Hak Gadai) pada umumnya dilakukan tanpa sepengetahuan kepala desa/kepala adat. Gadai tanah (Hak Gadai) hanya dilakukan oleh pemilik tanah dan pihak yang memberikan uang gadai dan dilakukan tidak tertulis.

---

[99] Boedi Harson – I, *Op.cit.,* h. 356.

[100] Sudikno Mertokusumo – I, *Op.cit.,* h. 7.15.

[101] *Ibid.*

Gadai tanah (Hak Gadai) di samping mempunyai unsur tolong-menolong karena pemegang gadai dapat memenuhi kebutuhan pemilik tanah dengan menyerahkan sejumlah uang oleh pemegang gadai kepada pemilik tanah. Namun, juga mengandung sifat pemerasan karena selama pemilik tanah tidak dapat menebus tanahnya, pemegang gadai tetap menguasai tanah tersebut. Effendi Perangin menyatakan bahwa gadai tanah (Hak Gadai) menurut ketentuan Hukum Adat mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan setiap tahunnya umumnya jauh lebih besar daripada apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah.[102] Dalam waktu yang tidak terlalu lama, hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari mengerjakan tanah jauh lebih besar daripada uang yang diberikan oleh pemegang gadai kepada pemilik tanah.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa gadai tanah pertanian yang diatur/tunduk pada Hukum Adat ini mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

1) Hak menebus tidak mungkin kedaluwarsa.
2) Pemegang gadai selalu berhak untuk mengulanggadaikan tanahnya.
3) Pemegang gadai tidak boleh menuntut supaya tanahnya segera ditebus.
4) Tanah yang digadaikan tidak secara otomatis menjadi milik pemegang gadai bila tidak ditebus.[103]

Sifat eksploitasi dan pemerasan pada gadai tanah (Hak Gadai). adalah sebagai berikut:

1) **Lamanya gadai tidak terbatas**.

   Berapa tahun saja tanah yang digadaikan dikuasai oleh pemegang gadai, tanah tidak akan dikembalikan kepada pemilik tanah apabila tidak ditebus.

[102] Effendi Perangin, *Op. cit.,* h. 139.

[103] Sudikno Mertokusumo – I, *Loc. cit.*

2) **Tanah baru kembali kepada pemilik tanah jika sudah ditebus**.
   Dengan menguasai atau menggarap tanah yang digadaikan selama enam sampai dengan tujuh tahun saja, hasil yang diperoleh pemegang gadai sudah melebihi jumlah uang gadai dan bunga gadai.

Dalam sistem UUPA, gadai tanah (Hak Gadai) digolongkan dalam hak atas tanah yang bersifat sementara, yang dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan. Untuk menghapuskan sifat pemerasan dalam gadai tanah (Hak Gadai) sekaligus bukanlah pekerjaan yang mudah dikarenakan gadai tanah (Hak Gadai) tersebut sudah berakar dalam kehidupan masyarakat khususnya di perdesaan. Yang dapat dilakukan adalah mengurangi sifat pemerasan dengan jalan membuat ketentuan tentang cara-cara penebusan uang gadai. Hal ini dilakukan dalam rangka penertiban dan melindungi golongan ekonomi lemah (pemberi gadai). Ketentuan yang mengatur cara penebusan uang gadai diatur dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, yaitu:

1) **Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960**.
   Barangsiapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini sudah berlangsung tujuh tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan.
   Atas dasar ketentuan ini, jika gadai tanah (Hak Gadai) yang sudah berlangsung tujuh tahun atau lebih, maka tanah yang digadaikan harus dikembalikan kepada pemilik tanah tanpa uang tebusan, dalam waktu satu bulan setelah tanaman yang ada dipanen. Hal ini diasumsikan bahwa pemegang gadai yang menggarap tanah pertanian selama tujuh tahun atau lebih, maka hasilnya akan melebihi uang gadai yang ia berikan kepada pemilik tanah (pemberi gadai).
2) **Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960**.
   Mengenai Hak Gadai yang pada mulai berlakunya Peraturan ini belum berlangsung tujuh tahun, maka pemilik tanahnya berhak

untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus:

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsung gadai}}{7} \times \text{uang gadai}$$

dengan ketentuan bahwa sewaktu-waktu hak gadai itu telah berlangsung tujuh tahun, maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen.

Atas dasar ketentuan ini, kalau gadai tanah (Hak Gadai) belum berlangsung tujuh tahun, maka apabila pemilik tanah (pemberi gadai) ingin menebus tanahnya menggunakan rumus tersebut di atas. Dengan asumsi bahwa besar uang tebusan dan hasil panen selama kurang dari tujuh tahun yang diterima pemegang gadai sudah melebihi uang gadainya.

e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian

Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) sebagai salah satu hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 53 UUPA. Selain perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil), hak atas tanah yang bersifat sementara adalah Gadai Tanah (Hak Gadai), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) sebagai hak atas tanah diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Boedi Harsono menyatakan bahwa perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) adalah hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.[104] Menurut Pasal 1 huruf c Undang-

[104] Boedi Harsono – I, *Op. cit.*, h. 310.

Undang No. 2 Tahun 1960, yang dimaksud perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apa pun juga yang diadakan antara pemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam undang-undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak. Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) adalah perjanjian yang dibuat antara pemilik tanah pertanian dengan penggarap, yang isinya penggarap diperkenankan menggarap tanah pertanian milik pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan pembagian hasil yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.

Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) pada mulanya tunduk pada ketentuan Hukum Adat. Hak dan kewajiban masing-masing pihak, yaitu pemilik tanah maupun penggarap ditetapkan atas dasar kesepakatan mereka dan tidak pernah diatur secara tertulis. Besarnya bagian yang menjadi hak masing-masing pihak pun tidak ada keseragaman antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Hal demikian ini, selain ditentukan oleh kesepakatan antara pemilik tanah dan penggarap, juga dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti jumlah tanah yang tersedia, jumlah calon penggarap, kesuburan tanah, kedudukan pemilik tanah dalam masyarakat setempat. Jadi, hubungan antara pemilik tanah dengan penggarap itu semata-mata atas dasar saling percaya. Dalam perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi hasil) itu tidak diperlukan saksi ataupun ketentuan-ketentuan yang mengatur bagaimana bila di antara mereka tidak memenuhi kesepakatan seperti pada waktu perjanjian bagi hasil dibuat.

Asal mula terjadinya perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) adalah sebagai sarana tolong-menolong. Seorang pemilik tanah yang luas, karena suatu sebab tidak dapat mengerjakan sendiri, tetapi ia tetap ingin mendapatkan hasil dari tanahnya, maka ia memperkenankan orang lain untuk mengerjakan tanahnya itu dengan imbangan yang ditentukan sebelumnya. Atas dasar tolong-menolong ini, si pemilik tanah mendapatkan keuntungan karena tanpa mengeluarkan

tenaga ia tetap mendapatkan hasil dari tanahnya, sedangkan bagi si penggarap mendapatkan keuntungan berupa bagian dari hasil tanah itu, sekalipun ia tidak memiliki tanah sendiri.

Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) yang pada mulanya ada bersifat tolong-menolong, namun dalam perkembangannya mengandung sifat pemerasan. Tolong menolong atas dasar saling percaya dalam perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) itu ternyata dalam perkembangannya tidak bisa terus bertahan. Berhubung dengan kenyataan bahwa pada umumnya tanah yang tersedia tidak banyak, sedang jumlah calon penggarap sangat besar, maka sering kali terpaksalah menerima syarat-syarat perjanjian yang sangat merugikan, mi-salnya besarnya imbangan yang diterima tidak sebanding dengan tenaga yang dikeluarkan untuk mengusahakan tanahnya. Selain itu, dalam perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) penggarap tidak mendapatkan jaminan akan memperoleh tanah garapan selama waktu yang layak dan penggarapan kembali hanya bisa berlangsung bila ada kesediaan dari pemilik tanah.

Mengingat kelemahan perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) yang diatur menurut Hukum Adat, golongan penggarap tanah yang biasanya berasal dari golongan ekonomi lemah dan selalu dirugikan. Untuk mengurangi sifat pemerasan, memberikan perlindungan hukum bagi pengarap, dan dalam rangka pelaksanaan *land reform*, perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) diatur kembali, yaitu dengan cara menerapkan ketentuan-ketentuan perjanjian bagi hasil sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 dinyatakan bahwa tujuan mengatur perjanjian bagi hasil tersebut, dengan maksud:

1) Agar pembagian hasil tanah antara pemilik tanah dan penggarapnya dilakukan atas dasar yang adil.
2) Dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik tanah dan penggarap agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap, yang biasanya dalam perjanjian bagi hasil itu berada dalam kedudukan yang tidak kuat, yaitu ka-

rena umumnya tanah yang tersedia tidak banyak, sedang jumlah orang yang ingin menjadi penggarapnya adalah sangat besar.

3) Dengan terselenggaranya apa yang disebut pada huruf a dan huruf b di atas, maka akan bertambahlah kegembiraan bekerja pada para petani penggarap, hal mana akan berpengaruh baik pada caranya memelihara kesuburan dan mengusahakan tanahnya. Hal itu tentu akan berpengaruh baik pula pada produksi tanah yang bersangkutan. Yang berarti suatu langkah maju dalam melaksanakan program akan melengkapi "sandang pangan" rakyat.

Boedi Harsono menyatakan bahwa sifat-sifat dan ciri-ciri perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) adalah:

1) Perjanjian bagi hasil jangka waktunya terbatas;
2) Perjanjian bagi hasil tidak dapat dialihkan kepada pihak lain tanpa izin pemilik tanahnya.
3) Perjanjian bagi hasil tidak hapus dengan berpindahnya hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain.
4) Perjanjian bagi hasil tidak hapus jika penggarap meninggal dunia, tetapi hak itu hapus jika pemilik tanahnya meninggal dunia.
5) Perjanjian bagi hasil didaftar menurut peraturan khusus (di kantor kepala desa).
6) Sebagai lembaga, perjanjian bagi hasil ini pada waktunya akan dihapuskan.[105]

Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 harus dibuat secara tertulis di muka kepala desa, disaksikan minimal dua orang saksi dan disahkan oleh camat setempat serta diumumkan dalam kerapatan desa yang bersangkutan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk pengawasan preventif menghindarkan perselisihan mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak.

Menurut Hukum Adat, jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) hanya berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang,

[105] *Ibid.*, h. 311.

akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk dapat menggarap dalam waktu yang layak. Keadaan ini menjadi penyebab penggarap bersedia menerima syarat-syarat penggarapan yang berat, tidak adil, dan mengandung sifat-sifat pemerasan. Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 mengatur jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil), yaitu:

1) Lamanya jangka waktu perjanjian bagi hasil untuk tanah sawah sekurang-kurangnya tiga tahun dan untuk tanah kering sekurang-kurangnya lima tahun. Yang dimaksud tahun di sini adalah tahun tanaman, bukan tahun kalender.
2) Perjanjian tidak terputus karena pemindahan Hak Milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain. Bilamana terjadi pemindahan Hak Milik atas tanah yang dibagihasilkan itu kepada orang lain, perjanjian bagi hasil yang bersangkutan tidak terputus. Dalam hal demikian, hak dan kewajiban pemilik lama berpindah kepada pemilik yang baru;
3) Jika penggarap meninggal dunia, maka perjanjian bagi hasil itu dilanjutkan oleh ahli warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama;
4) Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya dimungkinkan apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada kepala desa.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 mengatur imbangan pembagian hasil tanah diatur secara fleksibel, dengan harapan dapat menampung keadaan-keadaan khusus daerah demi daerah. Besarnya bagian hasil tanah yang menjadi hak penggarap dan pemilik tanah untuk tiap-tiap daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota berdasarkan usul dan pertimbangan camat dan instansi-instansi yang terkait, dengan ketentuan bila di suatu daerah bagian yang hak penggarap pada kenyataannya lebih besar dari ketetapan itu, maka tetap digunakan imbangan yang menguntungkan penggarap.

f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil

Ketentuan mengenai batas minimum pemilikan tanah pertanian diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA, yaitu: "Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum." Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (4) UUPA dinyatakan bahwa: "Tercapainya batas minimum termasuk dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur". Peraturan perundangan yang melaksanakan ketentuan Pasal 17 UUPA adalah Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Maksud ditetapkannya batas minimum pemilikan tanah pertanian adalah agar petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang cukup/layak untuk menghidupi diri sendiri dan keluarganya. Batas minimum pemilikan tanah pertanian oleh petani sekeluarga menurut Pasal 8 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 adalah seluas dua hektar, tanpa mempersoalkan apakah tanah pertanian tersebut berupa tanah sawah atau tanah kering, atau tanah sawah dan tanah kering. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Ditetapkannya luas minimum pemilikan tanah pertanian ini tidak berarti bahwa orang-orang yang mempunyai tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar diwajibkan untuk melepaskan tanahnya. dua hektar tanah pertanian itu merupakan target yang harus diusahakan oleh Pemerintah bagi petani sekeluarga.

Sehubungan dengan apa yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, maka dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 diatur ketentuan-ketentuan yang bertujuan untuk

mencegah pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kurang dari 2 hektar, dengan mengadakan pembatasan terhadap pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian. Tanpa pembatasan-pembatasan tersebut dikhawatirkan, bukan saja usaha untuk mencapai batas minimum pemilikan tanah pertanian tersebut tidak tercapai, tetapi bahkan akan tambah menjauh dari tujuan itu. Untuk mewujudkan batas minimum pemilikan tanah pertanian oleh petani sekeluarga tidak mudah. Sebagian besar keluarga petani di Indonesia memiliki tanah pertanian yang luasnya kecil. Sehubungan dengan itu, pelaksanaan dari ketentuan tentang batas minimum pemilikan tanah pertanian dilakukan secara berangsur-angsur. Pada tahap permulaan, penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian ditujukan untuk mencegah dilakukannya pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kurang dari 2 hektar.

Larangan pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian yang dapat mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, yaitu: "Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Larangan termaksud tidak berlaku kalau di penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar dan tanah itu dijual sekaligus". Berdasarkan ketentuan ini, pemilik tanah pertanian dilarang memindahkan hak atas tanah melalui jual beli, tukar-menukar, atau hibah yang berakibat timbulnya pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar. Ketentuan larangan ini tidak berlaku jika pemilik tanah pertanian sebagai penjual memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah pertanian tersebut dijual semuanya. Tanah pertanian yang luasnya 2 hektar atau kurang tidak boleh dialihak sebagian karena dengan demikian akan menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar. Kalau seseorang memiliki tanah pertanian seluas 2 hektar mau dijual kepada 2 orang masing-masing 1 hektar. Pembeli pertama sudah memiliki tanah pertanian seluas 1 hektar, se-

dangkan pembeli kedua memiliki tanah pertanian hanya seluas 0,5 hektar. Jual beli tanah pertanian seperti ini dilarang sebab bagi pembeli kedua akan menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar.

Kewajiban yang harus dilakukan bagi dua orang yang memiliki tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, yaitu: "Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, di dalam waktu 1 (satu) tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan mengingat ketentuan ayat 1." Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (3)-nya ditetapkan bahwa: "Jika mereka yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut di atas, maka dengan memerhatikan keinginan mereka, Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari antara mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan ataupun menjualnya kepada pihak lain." Berdasarkan ketentuan ini, dua orang atau lebih yang memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, dalam waktu 1 (satu) sejak diperolehnya tanah pertanian tersebut wajib menunjuk salah seorang di antara mereka yang akan memiliki tanah pertanian tersebut, atau seluruh tanah tersebut dipindahkan kepada pihak lain yang tidak menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar. Apabila kewajiban tersebut tidak dilakukan oleh pemilik tanah pertanian, maka Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia), atau pejabat lain yang diberikan pelimpahan kewenangan menunjuk salah seorang di antara para pemilik tanah pertanian sebagai pemilik tanah pertanian, atau menjualnya kepada pihak lain yang tidak menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar.

Dalam Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 ditetapkan bahwa mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan ketentuan ini, seseorang mendapatkan tanah pertanian

yang luasnya kurang dari 2 hektar melalui pewarisan dan hal ini akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di sini belum dibentuk. Dengan demikian, pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar yang diperoleh melalui pewarisan diperbolehkan.

PENATAGUNAAN TANAH 8

1. PENGATURAN PENATAGUNAAN TANAH

a. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari Hukum Agraria Nasional mempunyai landasan hukum yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ketentuan ini mengandung tiga prinsip, yaitu:

1) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
2) Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia harus menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
3) Hubungan antara negara dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan menguasai.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menjadi pedoman bagi pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Per-aturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa:

(1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang

angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

 a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
 b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Wewenang negara atas bumi, air, dan ruang angkasa yang disebutkan dalam Pasal 2 UUPA yang berkaitan dengan penatagunaan adalah Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Wewenang negara atas bumi, air, dan ruang angkasa yang berupa peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan dijabarkan dalam Pasal 14 UUPA, yaitu:

(1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2, Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan

ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

a. untuk keperluan negara;
b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;
e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

(2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan. Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

(3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapatkan pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan, dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 14 UUPA menetapkan agar Pemerintah dan Pemerintah Daerah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk:

1) **Kepentingan yang bersifat politis**.

   Termasuk kepentingan yang bersifat politis, misalnya perkantoran Pemerintah atau Pemerintah Daerah, pertahanan dan keamanan.

2) **Kepentingan yang bersifat ekonomis**.

   Termasuk kepentingan yang bersifat ekonomis, misalnya tanah untuk pengembangan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, industri, pertokoan, perdagangan, kehutanan, pertambangan.

3) **Kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan**.

Termasuk kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan, yaitu tanah untuk keperluan perumahan, peribadatan, makam, kesehatan, pendidikan, rekreasi.

Dalam rangka pemeliharaan tanah, ditetapkanlah ketentuan Pasal 15 UUPA, yaitu: "Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomis lemah." Pasal 15 UUPA menetapkan kewajiban bagi semua pihak yang menggunakan tanah baik instansi Pemerintah, perusahaan, maupun masyarakat pada umumnya untuk mencegah kerusakan tanahnya, sedangkan kepada pihak-pihak yang menggunakan tanah untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan harus dicegah kerusakan tanahnya dan menambah kesuburan tanahnya.

Pada tahun 1992 diundangkan Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, LNRI Tahun 1992 No. 115 – TLNRI No. 3501. Dalam undang-undang ini diatur penatagunaan tanah, yaitu dalam Pasal 14 dan Pasal 16-nya, yaitu:

Pasal 14 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992, yaitu:

(1) Perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempertimbangkan:
   a. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan budi daya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan;
   b. aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.

(2) Perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya.

(3) Perencanaan tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan keamanan sebagai subsistem perencanaan tata ruang,

tata cara penyusunannya diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 16 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992, yaitu:

(1) Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan:
   a. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2;
   b. Perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati penduduk sebagai warga negara.

(2) Ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sebagaimana diatur dalam ayat (1) butir a, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 memerintahkan ketentuan lebih lanjut mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang mengatur pola pengelolaan tata guna tanah adalah Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, LNRI Tahun 2004 No. 45 – TLNRI No. 4385, diundangkan pada tanggal 10 Mei 2004.

Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, LNRI Tahun 2007 No. 26 – TLNRI No. 4725. Ketentuan yang mengatur penatagunaan tanah dalam undang-undang ini adalah Pasal 33, yaitu:

(1) Pemanfaatan ruang mengacu pada ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

(2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan pe-

netapan neraca penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

(3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

(4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan melepaskan haknya.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 memerintahkan ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di sini belum terbentuk. Oleh karena Peraturan Pemerintah belum terbentuk, maka Peraturan Pemerintahnya menggunakan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004. Peraturan Pemerintah ini dapat digunakan sebagai dasar hukum sepanjang isinya tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007.

b. Pengertian Penatagunaan Tanah

Sudikno Mertokusumo menggunakan istilah tata guna tanah, yaitu apabila istilah tata guna tanah dikaitkan dengan objek Hukum Agraria Nasional (UUPA), maka penggunaan istilah tata guna tanah/ *land use planning* kurang tepat.[106] Istilah yang sama juga disampaikan oleh Hasni, yaitu rencana tata guna tanah merupakan bentuk nyata pelaksanaan Pasal 2, 14, dan 15 UUPA yang juga dijiwai oleh undang-

---

[106] Sudikno Mertokusumo – I, *Op. cit.,* h. 6.3.

undang lain yang mengurus penggunaan tanah.[107] Pasal 33 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 menggunakan istilah penatagunaan tanah, sedangkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menggunakan istilah penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah.

Istilah tata guna tanah *(land use planning)* atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah bila dikaitkan dengan ruang lingkup agraria dalam UUPA sebenarnya kurang tepat. Hal ini disebabkan bahwa menurut Pasal 1 ayat (2) UUPA, ruang lingkup agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA). Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi juga disebut tanah (Pasal 4 ayat (1) UUPA), tubuh bumi, dan ruang yang berada di bawah permukaan air.

Kegiatan tata guna tanah atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a dan Pasal 14 ayat (1) UUPA adalah persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kegiatan ini bersifat publik yang merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Tanah (*land*) sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek Hukum Agraria Nasional. Dengan berpedoman pada objek Hukum Agraria dan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah Tata Guna Agraria atau *Agrarian Use Planning*. *Agrarian Use Planning* terdiri atas *Land Use Planning* (Tata Guna Tanah), *Water Use Planning* (Tata Guna Air), *Air Use Planning* (Tata Guna Udara). Jelaslah bahwa menurut UUPA, tata guna tanah merupakan bagian kecil dari tata guna agraria. Namun, di dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan dan lebih dikenal daripada tata guna agraria. Selain itu, bagian terbesar dari kajian Hukum Agraria Nasional adalah mengenai tanah.

Di dalam Penjelasan Umum UUPA dinyatakan bahwa untuk

---

[107] Hasni, ***Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA – UUPR – UUPLH***, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h. 45.

sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah membuat suatu rencana umum (*planning*) mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah yang mempunyai ruang lingkup: rencana umum *(national planning)* yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana khusus *(regional planning).*

R. Soeprapto menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur, sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang, dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[108] Sejalan dengan R. Soeprapto, Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional.[109] Dalam tata guna tanah terdapat rangkaian kegiatan berupa penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, sedangkan tujuan tata guna tanah adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hukum positif, pengertian pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dimuat dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu penatagunaan tanah sama dengan pengelolaan tata guna tanah, yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Muchsin dan Imam Koeswahyono menyatakan bahwa ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:[110]

1) Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik,

[108] R. Soeprapto, *Op. cit.* , h. 75.

[109] Sudikno Mertokusumo – I, *Loc. cit.*

[110] Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan tanah dan Penataan Ruang,* Sinar Grafika, Jakarta, 2008. h. 48-49.

pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan, dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain;

2) Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi, dan seimbang.
3) Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4) Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memerhatikan Daftar Skala Prioritas (DSP).

c. Prinsip dan Dasar Penatagunaan Tanah

Sudikono Mertokusumo menyatakan bahwa penatagunaan tanah mempunyai tiga prinsip, yaitu:[111]

1) **Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*)**.

   Prinsip ini menghendaki agar penatagunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.

2) **Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*)**.

   Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya.

3) **Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*)**.

   Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

---

[111] Sudikno Mertokusumo – I, *Op. cit.*, h. 6.6.

Nad Darga Talkurputra menyatakan bahwa ada sepuluh dasar penatagunaan tanah, yang di dalamnya memuat pengaturan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yaitu:[112]

1) **Kewenangan negara**.

   Kewenangan penatagunaan tanah oleh negara bersumber kepada hak menguasai negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

   Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, pada tingkatan tertinggi negara mempunyai wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA.

   Kewenangan tersebut digunakan agar tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah kewenangan untuk mengatur semua tanah, yang telah dan/atau belum dikuasai dan/atau dimiliki oleh orang-orang dan badan hukum termasuk instansi Pemerintah.

2) **Batas-batas hak dari pemegang hak atas tanah**.

   Menurut Pasal 4 UUPA, hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

   Bersumber dari hak atas tanah tersebut, pemegang hak atas tanah akan menggunakan tanah sesuai dengan keperluannya. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum dengan sesuatu hak dibatasi oleh

[112] Nad Darga Talkurputra, "Urgensi Penatagunaan Tanah sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang" dalam *Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan dalam Per-spektif Pertumbuhan dan Pemerataan,* Nazwar Nasruddin dan Mariman Darto (Editor), CIDES, Jakarta, 1996, h. 175-179.

isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanahnya, sampai di situlah batas kekuasaan negara.

3) **Fungsi sosial hak atas tanah**.

Hak atas tanah apa pun yang ada pada orang-orang dan badan hukum tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan negara. Namun sebaliknya, tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat dan negara). Kepentingan perseorangan dan kepentingan umum diusahakan berlangsung secara seimbang dan serasi.

Penatagunaan tanah pada hakikatnya merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUPA. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari hak atas tanah, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang memilikinya maupun bagi masyarakat dan negara.

Salah satu perwujudan dari fungsi sosial hak atas tanah berupa kewajiban setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UUPA.

4) **Perlindungan ekonomi lemah**.

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 UUPA, bahwa pada hakikatnya pemegang hak atas tanahlah yang merupakan pelaksana kebijaksanaan Pemerintah tentang penatagunaan tanah dan tata ruang wilayah.

Pemegang hak atas tanah berbeda-beda keadaan sosial ekonominya, sehingga kemampuan dalam memenuhi kewajiban untuk melaksanakan kebijaksanaan dalam rangka penatagunaan tanah berbeda-beda pula. Dalam rangka penatagunaan tanah perlu

dipertimbangkan perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah.

5) **Penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah**.

Pada kenyataannya hampir seluruh bidang tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia telah dikuasai atau dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum dalam berbagai bentuk hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun ketentuan-ketentuan hukum adat atau hak ulayat.

Dengan demikian, penatagunaan tanah, baik di atas tanah yang telah ada pemilik maupun yang belum ada, tidak dapat dilepaskan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah.

6) **Penatagunaan tanah sebagai komponen pembangunan nasional**.

Ketersediaan tanah sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Pembangunan tanpa tersedia tanah kiranya tidak mungkin karena tanah diperlukan sebagai sumber daya sekaligus sebagai tempat menyelenggarakan pembangunan. Sebaliknya, tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan, sebab yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia di atasnya melalui pembangunan. Oleh karena itu, penatagunaan tanah terkait langsung dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional.

Prosedur dan tahapan penyelenggaraannya sejalan dan terkait dengan prosedur dan tahapan waktu penyelenggaraan pembangunan. Penatagunaan tanah dalam pembangunan merupakan upaya mengakomodasikan kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan yang diprioritaskan.

7) **Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang**.

Untuk memenuhi keperluan pembangunan yang beraneka ragam perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang serasi dengan tata guna air, tata guna udara, tata guna sumber daya alam lainnya dalam suatu kesatuan tata ruang yang dinamis.

Pasal 16 dan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 (UUPR) mengamanatkan bahwa dalam rangka pe-

manfaatan ruang antara lain dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagai subsistem penataan ruang, maka penatagunaan tanah harus mampu mewujudkan rencana tata ruang wilayah sepanjang menyangkut tanah.

Berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 22 UUPR, salah satu isi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi adalah arahan kebijaksanaan tata guna tanah, dan salah satu isi RTRW Kabupaten/ Kota adalah penatagunaan tanah.

Penatagunaan tanah dimaksud haruslah memuat pedoman-pedoman penggunaan tanah yang berisi ketentuan-ketentuan, kriteria maupun petunjuk teknis di dalam menggunakan tanah guna mewujudkan asas-asas penataan ruang.

8) **Penatagunaan tanah merupakan kegiatan yang bersifat koordinatif**.

Penatagunaan tanah harus dapat mengakomodasikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya mengenai pemanfaatan ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup, sepanjang menyangkut pengaturan dan penyelenggaraan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah serta pemeliharaannya.

Karena sifat tanah berdimensi banyak dan menyangkut berbagai pihak dengan berbagai kepentingan yang dilandasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan, namun sepanjang pelaksanaannya menyangkut penatagunaan tanah, maka harus diakomodasikan melalui koordinasi antar-departemen dan lembaga yang terkait, baik di pusat maupun di daerah.

9) **Penatagunaan tanah sebagai suatu sistem yang dinamis**.

Penatagunaan tanah harus mampu menampung kegiatan pembangunan yang bersifat dinamis di atas tanah dengan berbagai aspek baik dari segi keterbatasan maupun dimensinya. Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan kegiatan-kegiatan yang meliputi perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengendaliannya, yang satu sama lain saling

terkait secara fungsional membentuk suatu sistem yang dinamis. Agar sistem tersebut bersifat dinamis, maka dalam pelaksanaannya secara sistematis disiapkan dan disusun perangkat-perangkat teknis berupa data tata guna tanah yang selalu dalam keadaan mutakhir, yang bersama data pendukung lainnya dalam suatu sistem pengelolaan yang terpadu dengan memanfaatkan perkembangan teknologi khususnya dalam hal sistem manajemen informasi geografi.

10) **Penatagunaan tanah merupakan tugas Pemerintah Pusat**.

Dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA dikemukakan bahwa: "... soal agraria (pertanahan) menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 UUD 1945). Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu merupakan *medebewind.* Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional."

Dari ketentuan Pasal 14 UUPA disebutkan adanya tugas Pemerintah untuk menyusun rencana umum persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dan penjabarannya di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUPR.

Mengingat sifatnya, maka rencana umum persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai yang dimaksud dalam Pasal 14 UUPA dapat dipersamakan dengan rencana tata ruang wilayah sebagai yang dimaksud dalam ketentuan UUPR.

Penatagunaan tanah adalah bagian tugas pengelolaan dan pengembangan adminsitrasi pertanahan yang dalam penyelenggaraannya mendasarkan pada ketentuan UUPA dan UUPR. Salah satu unsur yang harus diidentifikasi dalam penataan ruang sebagai yang dimaksud

dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UUPR adalah mengenai tanah. Dengan demikian, rencana tata ruang disusun berdasarkan perincian tentang persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah serta potensi wilayah dan kendala-kendalanya, yang selanjutnya dirumuskan menjadi arah kebijaksanaan tata guna tanah dan pedoman-pedoman penggunaan tanah.

d. Penatagunaan Tanah di Perkotaan dan Perdesaan

Berdasarkan kegiatannya, kawasan dibagi menjadi dua, yaitu:

a. Kawasan perkotaan.
b. Kawasan perdesaan.

Pada kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan mempunyai perbedaan dalam penggunaan tanah yang dipengaruhi oleh faktor-faktor, yaitu:

a. **Titik berat penggunaan tanah**.

   Penggunaan tanah di perkotaan lebih dititikberatkan pada kegiatan-kegiatan non-pertanian, yaitu perumahan, perkantoran, perdagangan, pertokoan, sedangkan penggunaan tanah di perdesaan lebih dititikberatkan pada kegiatan pertanian.

b. **Ciri-ciri kehidupan masyarakat**.

   Ciri kehidupan masyarakat perkotaan berciri modern, sedangkan ciri kehidupan masyarakat perdesaan berciri tradisional. Dinamika kehidupan masyarakat perkotaan yang berciri modern lebih tinggi bila dibandingkan dengan dinamika kehidupan masyarakat perdesaan yang berciri tradisional.

c. **Jumlah penduduk dan penyebarannya**.

   Apabila dilihat dari komposisi atau perbandingan jumlah penduduk, maka jumlah penduduk di perdesaan lebih banyak daripada jumlah penduduk di perkotaan. Akan tetapi, bila dilihat dari tingkat kepadatan penduduknya, maka jelas perkotaan mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi. Jumlah penduduk yang padat dan terbukanya dari pengaruh-pengaruh kebudayaan

luar jelas menimbulkan berbagai persoalan di bidang sosial, ekonomi, keamanan, kesehatan, dan politik.

Perbedaan prinsipiil penggunaan tanah di kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan, yaitu penggunaan tanah di kawasan perkotaan terdiri atas bidang-bidang tanah yang tidak banyak mengambil tempat (ruang), sedangkan penggunaan tanah di kawasan perdesaan terdiri atas bidang-bidang tanah yang banyak mengambil tempat (ruang).

Berdasarkan kegiatan dan penggunaan tanahnya, penatagunaan tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

1) Penatagunaan Tanah di Perkotaan

Menurut Pasal 1 angka 25 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yang dimaksud kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penggunaan tanah di kawasan perkotaan adalah:

(a) Pada umumnya digunakan untuk suatu kegiatan yang memerlukan tanah (tempat/ruang) relatif tidak luas dan biasanya diukur dengan ukuran meter persegi, misalnya untuk kegiatan perumahan, perkantoran, perhotelan, pertokoan, perdagangan, pabrik/industri, pendidikan, peribadatan, fasilitas umum/sosial;

(b) Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang tinggal di kawasan perkotaan adalah aktivitas hidupnya non-pertanian dan jasa-jasa tertentu.

(c) Jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan adalah sangat besar, sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas jumlah dan luasnya.

Tanah di wilayah perkotaan digunakan umumnya bagi industri dan jasa (kegiatan ekonomi fasilitatif) yang dalam tiap satuan kegiatan hanya memerlukan tanah yang relatif kecil dan jumlah orang yang

bekerja pada satuan luas tanah itu banyak.[113] Ada ketidakseimbangan antara jumah penduduk di kawasan perkotaan dengan persediaan tanah yang ada. Jumlah penduduk yang besar di kawasan perkotaan, sedangkan jumlah dan luas tanah yang tersedia di kawasan perkotaan sangat terbatas, sehingga dapat menimbulkan persaingan dalam mendapatkan sebidang tanah dan berpotensi menimbulkan sengketa bagi para pihak.

Penggunaan tanah perkotaan, terutama untuk melakukan kegiatan pokok/usaha yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang relatif tidak luas dan biasanya juga diukur dengan bilangan meter persegi, misalnya untuk:

(a) Perkantoran: jasa angkutan/komunikasi;
(b) Toko, perdagangan;
(c) Industri/pabrik-pabrik;
(d) Pendidikan;
(e) Bengkel;
(f) Pemukiman.[114]

R. Soeprapto menyatakan bahwa penggunaan tanah perkotaan dapat dirumuskan lebih spesifik menjadi ATLAS, yaitu pemanfaatan tanah yang menjamin terwujudnya aspek-aspek Aman, Tertib, LAncar, dan Sehat dalam kehidupan kota.[115] Kehidupan warga kota yang aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) merupakan tujuan perencanaan kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, yaitu tujuan suatu perencanaan kota adalah supaya kehidupan dan penghidupan warga kota yang aman, tertib, lancar, dan sehat melalui:

(a) Perwujudan pemanfaatan ruang kota yang serasi dan seimbang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung pertum-

---

[113] Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah,* Institut Teknologi Bandung, Bandung, 1986, h. 33.

[114] Hasni, *Op. cit.,* h. 52.

[115] R. Soeprapto, *Op. cit.,* h. 77.

buhan dan perkembangan kota.

(b) Perwujudan pemanfaatan ruang kota yang sejalan dengan tujuan serta kebijaksanaan pembangunan nasional dan daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan, penatagunaan tanah di perkotaan berasaskan aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) disebutkan dalam Penjelasan Pasal 13 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Pengelolaan tata guna tanah (penatagunaan tanah) di perkotaan menggunakan asas aman, tertib, lancar, dan sehat dijabarkan oleh Sudikno Mertokusumo, yaitu:[116]

(a) **Aman**.

Yang dimaksud dengan "aman" di sini adalah:

- *Aman dari bahaya kebakaran*.
  Untuk mengatasi kemungkinan terjadinya kebakaran, perlu didirikan pos-pos pemadam kebakaran di tempat-tempat tertentu yang dapat mempercepat gerak langkah dalam mengatasi kebakaran, juga tersedianya peralatan yang baik, personel pemadam kebakaran yang terlatih serta adanya Peraturan Daerah yang melarang pemakaian bahan-bahan bangunan yang mudah terbakar.
- *Aman dari tindak kejahatan*.
  Untuk mencegahnya perlu ditambah pos-pos polisi di sektor-sektor tertentu dan penambahan personel kepolisian. Juga tempat-tempat ronda di kampung-kampung terus ditingkatkan dan penerangan lingkungan harus diusahakan.
- *Aman dari bahaya banjir*.
  Usaha pencegahannya dapat dilakukan dengan membuat saluran-saluran air, meluruskan alur sungai, mengeluarkan larangan membangun di daerah-daerah pinggiran sungai.
- *Aman dari bahaya kecelakaan lalu lintas*.
  Usaha pencegahannya dilakukan dengan membangun sarana

[116] Sudikno Mertokusumo – I, *Op. cit.*, h. 6.9-7.1.

jalan yang memenuhi syarat, penyekat jalan, tempat-tempat penyeberangan lalu lintas, petugas lalu lintas.

- *Aman dari ketunakaryaan*.
  Dalam hal ini Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah dituntut untuk mengupayakan lapangan-lapangan pekerjaan. Untuk itu Pemerintah Daerah harus dapat menarik para penanam modal baik swasta maupun modal asing untuk pendirian industri.

(b) **Tertib**.

Yang dimaksud dengan "tertib" di sini adalah:

- *Tertib dalam bidang pelayanan*.
  Ini berarti menuntut para abdi masyarakat untuk berdisiplin di dalam menjalankan tugasnya masing-masing.
- *Tertib dalam penataan wilayah perkotaan*.
  Penataan wilayah perkotaan yang baik akan menimbulkan keadaan yang indah.
- *Tertib dalam lalu lintas*.
  Penyediaan tempat parkir yang baik dan teratur harus diusahakan, juga ketertiban petugas parkir. Ketaatan para pemakai jalan akan sangat mendukung tertib lalu lintas.
- *Tertib dalam hukum*.
  Ini menuntut para penegak hukum untuk bertindak secara tegas dan benar.

(c) **Lancar**.

Yang dimaksud "lancar" di sini adalah:

- *Lancar dalam pelayanan*.
  Ini menuntut para abdi masyarakat untuk terus meningkatkan keterampilannya. Juga pengaturan ruang-ruang di masing-masing kantor supaya ditata dengan baik, sehingga masyarakat dapat memperoleh pelayanan yang nyaman.
- *Lancar berlalu lintas*.
  Ini menuntut adanya jaringan jalan yang mempermudah arus

lalu lintas dari satu tempat ke tempat lainnya. Juga penertiban letak pedagang-pedagang kaki lima, larangan atau penertiban jalan becak.

- *Lancar dalam berkomunikasi.*
  Ini menuntut tersedianya tempat-tempat telepon umum, jaringan jalan yang tidak ruwet, dan lain-lain.

(d) **Sehat**.

Yang dimaksud dengan "sehat" di sini adalah:

- *Sehat dari segi jasmani.*
  Ini menuntut penyediaan tempat-tempat olahraga, tempat pembuangan sampah, tempat pemeriksaan kesehatan baik Puskesmas maupun rumah sakit.
- *Sehat dari segi rohani.*
  Ini berarti tersedianya tempat-tempat hiburan, tempat-tempat rekreasi, dan tempat ibadah.

2) Penatagunaan Tanah di Perdesaan

Menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yang dimaksud kawasan perdesaan, adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penggunaan tanah di kawasan perdesaan adalah:

(a) Pada umumnya digunakan untuk suatu kegiatan yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang luas, misalnya untuk kegiatan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Selain itu, tanah juga digunakan untuk kepentingan perumahan, tempat ibadah, tempat pendidikan, fasilitas umum dan sosial lainnya yang tidak membutuhkan tanah yang sangat luas.

(b) Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang tinggal di kawasan perdesaan adalah aktivitas hidupnya bertumpu pada sektor pertanian.

(c) Jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perdesaan adalah sedikit, sedangkan tanah yang tersedia masih cukup luas dan jumlahnya.

Johara T. Jayadinata menyatakan bahwa wilayah perdesaan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

(a) Perbandingan tanah dengan manusia (*man land ratio*) yang besar.
(b) Lapangan kerja agraris.
(c) Hubungan penduduk yang akrab.
(d) Sifat yang menurut tradisi (*traditional*).[117]

Penggunaan tanah perdesaan terutama sebagian besar untuk melakukan kegiatan-kegiatan pokok (usaha) yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang luas, misalnya seperti di bawah ini:

(a) Pertanian: sawah, ladang, palawija, padang rumput (makanan ternak), penggaraman.
(b) Peternakan: unggas, ternak lainnya, penggembalaan.
(c) Perikanan (tawar, asin/tambak).[118]

R. Soeprapto menyatakan bahwa penggunaan tanah perdesaan dapat dirumuskan lebih spesifik menjadi LOSS, yaitu pemanfaatan tanah yang menjamin terwujudnya aspek-aspek Lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang dalam kehidupan perdesaan.[119] Dalam peraturan perundang-undangan, penatagunaan tanah di perdesaan berasaskan lestari, optimal, serasi, dan seimbang (LOSS) disebutkan dalam Penjelasan Pasal 13 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Pengelolaan tata guna tanah (penatagunaan tanah) perdesaan menggunakan asas lestari, optimal, serasi, dan seimbang dijabarkan

---

[117] Johara T. Jayadinata, *Op. cit.,* h. 41.
[118] Hasni, *Op. cit.,* h. 51.
[119] R. Soeprapto, *Op. cit.,* h. 77.

oleh Sudikno Mertokusumo, yaitu:[120]

(a) **Lestari**.

Menurut asas ini, tanah harus dimanfaatkan dan digunakan untuk jangka waktu yang lama, dengan tetap terpelihara tatanan fisik tanah seperti terpeliharanya tingkat kesuburannya.

Dengan memerhatikan asas lestari ini, dampak positif yang diperoleh adalah:

- Akan terjadi penghematan dalam penggunaan tanah. Hal ini dapat dicapai dengan mengusahakan agar tanah-tanah yang belum digunakan untuk kepentingan langsung hidup manusia, baik untuk pertanian maupun untuk permukiman, tetapi dipelihara kelestariannya. Apabila perluasan wilayah untuk pertanian atau permukiman memang harus dilakukan, hendaknya perluasan wilayah tersebut diusahakan selambat mungkin. Hal ini untuk mencegah agar luas tanah yang memang terbatas tidak semuanya digunakan untuk memenuhi kepentingan hidup manusia, tanpa memerhatikan konservasi sumber daya tanah itu sendiri.
- Agar supaya generasi yang sekarang dapat memenuhi kewajibannya untuk mewariskan sumber daya tanah kepada generasi yang akan datang. Tanah bukan milik masyarakat yang sekarang saja, tetapi tanah milik masyarakat dahulu, masyarakat sekarang, dan masyarakat yang akan lahir.

(b) **Optimal**.

Menurut asas ini, pemanfaatan tanah harus mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomis yang setinggi-tingginya. Faktor yang penting dalam asas optimal ini adalah kesesuaian antara kemampuan fisik tanah dengan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

Untuk menentukan kesesuaiannya sudah tentu diperlukan data kemampuan fisik tanah. Dengan data ini dan juga kebutuhan masyarakat di wilayah yang bersangkutan, akan dapat ditentukan

[120] Sudikno Mertokusumo – I, *Op. cit.,* h. 6.8-6.9.

bahwa suatu ruang tanah akan dapat memberikan hasil ekonomis yang setinggi-tingginya apabila digunakan untuk kegiatan tertentu. Misalnya suatu ruang tanah cocok untuk dibangun suatu waduk dan masyarakat yang ada di wilayah itu membutuhkannya untuk mengairi persawahan, maka pembangunan waduk itulah yang dinilai memberikan keuntungan ekonomis.

Apabila ada dua kegiatan/usaha yang menghendaki satu lokasi yang sama, maka kegiatan/usaha yang dapat memberikan keuntungan ekonomis yang lebih tinggi yang harus dimenangkan.

(c) **Serasi dan seimbang**.

Menurut asas ini, suatu ruang atas tanah harus dapat menampung berbagai macam kepentingan, baik perseorangan, masyarakat maupun negara, sehingga dapat dihindari adanya pertentangan atau konflik dalam penggunaan tanah.

Adanya pertentangan dalam penggunaan tanah memang kadang-kadang tidak dapat dihindari, terutama jika ada dua kegiatan atau lebih memerlukan suatu lokasi yang sama. Untuk itulah perlu dibuat suatu daftar skala prioritas. Dengan berpedoman pada daftar skala prioritas ini dapat ditentukan kegiatan yang harus didahulukan.

Penentuan skala prioritas ini harus didasarkan pada "urgennya" kegiatan tersebut. Maksud kegiatan tersebut harus termasuk dalam katagori "untuk kepentingan umum".

2. PENATAGUNAAN MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NO. 16 TAHUN 2004

a. Ketentuan Umum Penatagunaan Tanah

Semula, penatagunaan tanah diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 16 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 memerintahkan ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan sudah dibentuk, yaitu Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Pe-

natagunaan Tanah. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Ketentuan yang mengatur tentang penatagunaan tanah diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yaitu:

(1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
(2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan rencana penatagunaan tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
(3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
(4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 memerintahkan ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan di sini belum terbentuk. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan penatagunaan tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah, yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.
2) Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antar-orang per orang, kelompok orang atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
3) Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi, baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.
4) Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.
5) Hak atas tanah adalah hak-hak sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
6) Rencana Tata Ruang Wilayah adalah hasil perencanaan tata ruang berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional yang telah ditetapkan.

b. Asas dan Tujuan Penatagunaan Tanah

Asas penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) **Asas keterpaduan**, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmoniskan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
2) **Asas berdaya guna dan berhasil guna**, maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3) **Asas serasi, selaras, dan seimbang**, maksudnya adalah penatagu-

naan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya, sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar-penggunaan atau pemanfaatan tanah.

4) **Asas berkelanjutan**, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memerhatikan kepentingan antargenerasi.
5) **Asas keterbukaan**, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
6) **Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum**, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar-pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

c. Tujuan Penatagunaan Tanah

Tujuan penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
3) Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

d. Pokok-pokok Penatagunaan Tanah

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 menetapkan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, dan penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Salah satu penatagunaan adalah penatagunaan tanah.

Penatagunaan tanah merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budi daya. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Yang termasuk kawasan lindung adalah:

1) Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, antara kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air;
2) Kawasan perlindungan setempat, antara lain sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air;
3) Kawasan suaka alam dan cagar budaya, antara lain kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan rakyat, taman wisata alam, cagar alam, suaka marga satwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan;
4) Kawasan rawan bencana alam, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir; dan
5) Kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfir, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang.

Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Yang termasuk dalam kawasan budi daya, adalah kawasan peruntukan hutan

produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat ibadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.

Penatagunaan tanah diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang, sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Penatagunaan tanah diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 26 dan Pasal 28 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 adalah 20 (dua puluh) tahun. Penatagunaan tanah diselenggarakan secara bertahap melalui penetapan penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang akan dilakukan oleh Pemerintah, instansi yang membidangi pertanahan di kabupaten/kota, dan masyarakat baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, sesuai dengan jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Penatagunaan tanah di kawasan lindung dan kawasan budi daya dilaksanakan melalui:

1) **Kebijakan penatagunaan tanah**. Kebijakan penatagunaan tanah meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budi daya sebagai pedoman umum penatagunaan tanah di daerah.
2) **Penyelenggaraan penatagunaan tanah**. Penyelenggaraan penata-

gunaan tanah di kabupaten/kota meliputi:

(a) Penetapan rencana kegiatan penatagunaan tanah;
(b) Pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah.

e. Kebijakan Penatagunaan Tanah

Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 menetapkan bahwa kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

1) Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, baik yang sudah atau belum didaftar.
2) Tanah negara.
3) Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Objek penatagunaan tanah yang disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) **Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, baik yang sudah atau belum didaftar**. Bidang tanah yang sudah ada haknya dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Sewa Untuk Bangunan. Tanah yang sudah terdaftar adalah tanah yang sudah didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang telah diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya, sedangkan tanah yang belum didaftar adalah tanah yang belum didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sehingga belum diterbitkan sertipikat.
2) **Tanah negara**, yaitu tanah yang belum ada haknya atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu.
3) **Tanah ulayat**, yaitu tanah yang dikuasai secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat.

Terhadap tanah-tanah yang menjadi objek penatagunaan tanah, penggunaan, dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya. Yang dimaksud tidak dapat diperluas atau dikem-

bangkan penggunaannya adalah wujud kegiatan secara alami maupun buatan yang telah ada dan tidak sesuai dengan peruntukannya, misalnya perluasan industri di dalam kawasan pertanian lahan basah (beririgasi teknis).

Pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat ditingkatkan pemanfaatannya. Yang dimaksudkan dengan tidak dapat ditingkatkan pemanfaatannya adalah kegiatan yang tidak dapat ditingkatkan nilai tambahnya, misalnya peningkatan perumahan menjadi perdagangan di kawasan permukiman.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa pemegang hak atas tanah wajib menggunakan tanah dan dapat memanfaatkan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah. Penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Yang dimaksud dengan wajib menggunakan tanah adalah pemegang hak atas tanah mematuhi syarat-syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah yang telah ditetapkan.
2) Yang dimaksud dengan dapat memanfaatkan tanah adalah pemegang hak atas tanah dapat meningkatkan nilai tambah dengan cara melakukan kegiatan lain yang tidak mengganggu penggunaan tanahnya, misalnya memanfaatkan sawah untuk mina padi (budi daya ikan di sawah).
3) Yang dimaksud memelihara tanah adalah upaya untuk melindungi fungsi tanah misalnya kemampuan tanah terhadap tekanan perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan, agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain, misalnya upaya pemulihan kembali tanah yang rusak, upaya konservasi tanah pertanian, rehabilitasi tanah bekas galian pertambangan dan sebagainya.
4) Yang dimaksud kerusakan tanah adalah keadaan tanah yang tidak dapat lagi dimanfaatkan sesuai dengan fungsi kawasan sebagai akibat tindakan yang secara langsung atau tidak langsung menimbulkan perubahan terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya.

Ketentuan-ketentuan mengenai penguasaan tanah diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak memengaruhi status hubungan hukum atas tanah. Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak memengaruhi hubungan hukum atas tanah yang telah ada haknya baik yang belum maupun yang telah terdaftar, tanah negara, serta tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum ada penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah.
2) Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak memengaruhi status hubungan hukum atas tanah yang ada di atas atau di bawah tanahnya dilakukan pemanfaatan ruang. Pemanfaatan ruang di atas atau di bawah tanah tidak memengaruhi hubungan hukum atas tanah yang penggunaan dan pemanfaatannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan tidak mengganggu pemanfaatan ruang di atas dan/atau di bawahnya. Pemegang hak atas tanah dalam pemanfaatan hak atas tanah harus sesuai dengan sifat dan tujuan haknya serta tidak bertentangan dengan peraturan pemanfaatan ruang dan/atau di bawahnya. Contoh pemanfaatan ruang di atas tanah adalah transmisi energi listrik melalui jaringan tegangan tinggi; pemanfaatan ruang di bawah tanah adalah jaringan jalan dan/atau kereta api bawah tanah *(subway)*.

Terhadap tanah yang menjadi objek kebijakan penatagunaan tanah, setelah penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah, penyelesaian administrasi pertanahan dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah atau kuasanya memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Apabila syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah tidak dipenuhi, akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah, yaitu dalam bentuk pedoman teknis penatagunaan tanah yang menjadi bagian

tidak terpisahkan dari penyelesaian administrasi pertanahan antara lain pemindahan hak, peralihan hak, peningkatan hak, penggabungan, dan pemisahan hak atas tanah.

Tanah yang berada pada kawasan hutan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan.

1. Hak atas tanah yang dapat diberikan dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Sedangkan untuk kawasan hutan tidak dapat diberikan hak atas tanah kecuali dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan.
2. Tanah yang berada pada kawasan cagar budaya yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kecuali pada lokasi situs.
3. Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.
4. Tanah hasil reklamasi berstatus tanah negara, sehingga untuk memperoleh hak atas tanah ditempuh melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat diatur dalam Pasal 13 hingga Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budi daya harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami, penggunaan tanah di kawasan budi daya tidak boleh ditelantarkan, harus dipelihara dan dicegah kerusakannya. Pemanfaatan tanah di kawasan budi tidak saling bertentangan, tidak saling mengganggu, dan mem-

berikan peningkatan nilai tambah terhadap penggunaan tanahnya.

2) Ketentuan penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budi daya ditetapkan melalui pedoman teknis penggunaan tanah, yang menjadi syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah. Pedoman teknis penggunaan tanah bertujuan untuk menciptakan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lestari, optimal, serasi dan seimbang (LOSS) di wilayah perdesaan, serta aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) di wilayah perkotaan.
3) Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah, pemegang hak atas tanah wajib mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan tersebut, antara lain, pedoman teknis penggunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan memanfaatkan bangunan, persyaratan dalam analisis mengenai dampak lingkungan, persyaratan usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk dan/atau sempadan sungai, harus memerhatikan:

1) Kepentingan umum.
2) Keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Apabila terjadi perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah mengikuti Rencana Tata Ruang Wilayah yang terakhir.

Pemanfaatan tanah dapat ditingkatkan apabila tidak mengubah penggunaan tanahnya. Peningkatan pemanfaatan tanah harus memerhatikan hak atas tanahnya serta kepentingan masyarakat.

Pemanfaatan tanah dalam kawasan lindung dapat ditingkatkan untuk kepentingan pendidikan, penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan eksowisata apabila tidak mengganggu fungsi lindung.

Yang dimaksud dengan kepentingan pendidikan, penelitian, dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah sebagai laboratorium alam, transmisi energi, dan telekomunikasi. Yang dimaksud dengan ekowisata adalah kegiatan wisata alam dan wisata budaya.

Kegiatan dalam rangka pemanfaatan ruang di atas dan di bawah tanah yang tidak terkait dengan penguasaan tanah dapat dilaksanakan apabila tidak mengganggu penggunaan dan pemanfaatan tanah yang bersangkutan. Kegiatan yang mengganggu pemanfaatan tanah harus mendapat persetujuan pemegang hak atas tanah.

Penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah disesuaikan melalui penyelenggaraan penatagunaan tanah.

Penyesuaian adalah kegiatan pemegang hak atas tanah atau kuasanya untuk melakukan penyesuaian, baik secara swadaya, kerja sama, dan/atau penyerahan hak atas tanah kepada pihak lain, agar penggunaan dan pemanfaatan bidang tanahnya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

f. Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah

Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 menetapkan bahwa penyelenggaraan penatagunaan tanah dilakukan terhadap:

1) Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar.
2) Tanah negara.
3) Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka menyelenggarakan penatagunaan tanah dilaksanakan kegiatan yang meliputi:

1) Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
2) Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan.
3) Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Ketentuan tentang inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, meliputi:
   (a) Pengumpulan dan pengolahan data penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung;
   (b) Penyajian data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung.
   (c) Penyediaan dan pelayanan data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung.
2) Data informasi bidang pertanahan sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah.
3) Kegiatan penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan, meliputi:
   (a) Penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
   (b) Penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
   (c) Penyajian dan penetapan prioritas ketersediaan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah.

4) Pelaksanaan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dilakukan melalui:
   (a) penataan kembali;
   (b) upaya kemitraan;
   (c) penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5) Penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dilaksanakan dengan mempertimbangkan:
   (a) kebijakan penatagunaan tanah;
   (b) hak-hak masyarakat pemilik tanah;
   (c) investasi pembangunan prasarana dan sarana;
   (d) evaluasi tanah.
6) Dalam pelaksanaan penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dilakukan dengan melibatkan peran serta masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7) Tata cara pelaksanaan kegiatan penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah diatur dalam berbagai pedoman, standar, dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah.
8) Pedoman, standar dan kriteria teknis pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

f. Pembinaan dan Pengendalian Penyelenggaraan Penataan Ruang

Ketentuan-ketentuan mengenai pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah diatur dalam Pasal 25 hingga Pasal 28 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1) Dalam rangka pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah, Pemerintah melaksanakan pemantauan pe-

nguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

2) Pemantauan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah diselenggarakan melalui pengelolaan sistem informasi geografis penatagunaan tanah.
3) Pembinaan atas penyelenggaraan penatagunaan tanah dilakukan oleh Pemerintah.
4) Pembinaan atas penyelenggaraan penatagunaan tanah meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan.
5) Pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan adalah sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6) Pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah meliputi pengawasan dan penertiban.
7) Pengawasan terhadap pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah dengan cara supervisi dan pelaporan.
8) Supervisi dan pelaporan adalah sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
9) Penertiban terhadap pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
10) Penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan administratif agar penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Tindakan administratif diwujudkan dalam bentuk pemberian sanksi administrasi.
11) Pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah diselenggarakan pula dengan pemberian insentif dan pengenaan disinsentif.
12) Perangkat insentif adalah pengaturan yang bertujuan memberi-

kan rangsangan terhadap kegiatan yang sesuai dengan tujuan penatagunaan tanah.

13) Perangkat disinsentif adalah pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan tujuan penatagunaan tanah, misalnya dalam bentuk peninjauan kembali hak atas tanah, dan pengenaan pajak yang tinggi. Peninjauan kembali hak atas tanah tersebut didasarkan pada ketentuan Peraturan Pemerintah yang mengatur penertiban dan pendayagunaan tanah telantar. Disinsentif dikenakan kepada pemegang hak atas tanah yang belum melaksanakan penyesuaian penggunaan tanahnya.

PENDAFTARAN TANAH 9

1. PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sejak diundangkan UUPA, berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda, antara lain *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55 dan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118.

Tujuan diundangkan UUPA sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Umumnya, yaitu:

a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan.
c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas

yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.

b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster,* yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:

    a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;

b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan

c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

UUPA juga mengatur kewajiban bagi pemegang Hak Milik, pemegang Hak Guna Usaha, dan pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Kewajiban bagi pemegang Hak Milik atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 23 UUPA, yaitu:

(1) Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Kewajiban bagi pemegang Hak Guna Usaha untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 32 UUPA, yaitu:

(1) Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Kewajiban bagi pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 38 UUPA, yaitu:

(1) Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

UUPA juga mengatur pendaftaran Hak Pakai atas tanah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 UUPA, yaitu:

> "Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini."

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan di sini sudah dibuat, semula adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1961 No. 28 – TLNRI No. 2171. Kemudian, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 59 – TLNRI No. 3696. Tidak berlakunya lagi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu "Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LNRI Tahun 1961 No. 28, TLNRI No. 2171) dinyatakan tidak berlaku lagi." Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disahkan pada tanggal 8 Juli 1997, namun baru berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997, sebagaimana yang dinya-

takan dalam Pasal 66-nya. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terdiri atas sepuluh bab dan 66 pasal.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertipikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.[121] Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekadar sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.

Latar belakang dibuatnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan dalam Konsiderannya di bawah perkataan "menimbang", yaitu:

a. bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
b. bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
c. bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

---

[121] Arie S. Hutagalung (Selanjutnya disebut Arie S. Hutagalung-I), *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005, h. 81.

Ada empat alasan pokok dibuatnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya, yaitu:

a. Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan baik untuk bermukim maupun kegiatan usaha dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua akan semakin meningkat, dan meningkat pula kebutuhan akan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.
b. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru kurang lebih 16,3 juta bidang yang sudah didaftar.
c. Kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terletak pada kekurangan anggaran, alat dan tenaga, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, dan sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya.
d. Ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya[122]

[122] Maria S.W. Sumardjono (Selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono-I), "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah," *Makalah*, Seminar Nasional

Ketentuan pokok dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang tetap dipertahankan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

a. Tujuan dan sistem pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, dan sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
b. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematik yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagainya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah, dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 di samping mencabut juga menyempurnakan substansi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Penyempurnaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terhadap Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu dalam hal:

a. Pengertian pendaftaran tanah.
b. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, di samping untuk memberi kepastian hukum, juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.
c. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah dipertegas, dipersingkat, dan disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan. Dari penga-

---

Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang Terkait: Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, kerja sama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997, h. 1.

laman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar.

d. Untuk mempercepat pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang harus didaftar dimungkinkan menggunakan teknologi modern, *seperti Global Positioning System (GPS)* dan komputerisasi pengolahan dan penyimpanan data.
e. Dimungkinkan pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan/atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan.
f. Penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak.
g. Pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 justru dipertegas dan diperjelas di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Penegasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan upaya penyempurnaan terhadap peraturan yang ada sekaligus penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat sebagaimana prinsip-prinsipnya telah diamanatkan oleh UUPA. Ketentuan baru pendaftaran tanah dimaksud secara substansial tetap menampung konsepsi-konsepsi Hukum Adat yang hidup dan berakar dalam masyarakat, sehingga dengan demikian memperkuat kerangka tujuan UUPA yaitu untuk menciptakan unifikasi Hukum Tanah Nasional yang memang didasarkan pada Hukum Adat.[123]

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan perundang-undangan yang melaksanakan dan/atau menjadikan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

[123] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 15.

sebagai dasar pembentukannya, antara lain:

a. Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.
b. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
c. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.
d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
e. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan.
f. Permen Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
g. Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.
h. Permen Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.
i. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
j. Permen Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
k. Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
l. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Kepmen Agraria/Kepala BPN) No. 16 Tahun 1997 tentang

Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai.

m. Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.

n. Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

2. PENGERTIAN, ASAS, TUJUAN, DAN MANFAAT PENDAFTARAN TANAH

Meskipun UUPA mengatur pendaftaran tanah, namun tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Begitu pula dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, juga tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin *"Capistratum"* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi *(Capotatio Terrens)*. Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.[124] Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut *"Capistratum"*, di Jerman dan Italia disebut *"Catastro"*, di Perancis disebut *"Cadastre"*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *"Kadastrale"* atau *"Kadaster"*. Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record*

[124] A.P. Parlindungan – II, *Op.cit.*, h. 18-19.

(rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.[125] Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration*: menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam "daftar tanah." Kata *"Kadaster"* yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin *"Capistratum"* yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.[126]

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.[127]

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:

---

[125] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. cit.,* h. 18-19.

[126] Boedi Harsono – I, *Op. cit.,* h. 74.

[127] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. cit.* h. 138.

a. **Adanya serangkaian kegiatan**.

Kata-kata "serangkaian kegiatan" menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.[128]

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

b. **Dilakukan oleh pemerintah**.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

---

[128] *Ibid.*, h. 73.

c. **Secara terus-menerus, berkesinambungan**.

Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.[129]

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. **Secara teratur**.

Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.[130]

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, dan sebagainya.

e. **Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun**.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan,

---

[129] *Ibid.*

[130] *Ibid.*, h. 73.

Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

f. **Pemberian surat tanda bukti hak**.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

g. **Hak-hak tertentu yang membebaninya**.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:[131]

a. **Asas *specialiteit***.

Artinya pelaksanana pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

[131] Sudikno Mertokusumo – I, *Op. cit.,* h. 9.9.

b. **Asas *openbaarheid* (asas publisitas)**.

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:

a. **Asas sederhana**.

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. **Asas aman**.

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. **Asas terjangkau**.

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. **Asas mutakhir**.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-

perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

e. **Asas terbuka**.

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dokumen-dokumen yang terkait dalam rangka pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

a. **Daftar tanah**, adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
b. **Surat ukur**, adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
c. **Daftar nama**, adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan fisik dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.
d. **Buku tanah**, adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA.

Maka memperoleh sertipikat, bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.[132]

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

1) *Kepastian status hak yang didaftar*.

   Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2) *Kepastian subjek hak*.

   Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

3) *Kepastian objek hak*.

   Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

   Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.

   Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat mem-

---

[132] Boedi Harsono – I, *Op. cit.*, h. 475.

peroleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

Dengan pendaftaran tanah, pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tanggungan.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster.*

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, yaitu:

a. **Manfaat bagi pemegang hak**.
   1) Memberikan rasa aman.
   2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
   3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
   4) Harga tanah menjadi lebih tinggi.
   5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
   6) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

b. **Manfaat bagi pemerintah**.
   1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
   2) Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
   3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.

c. **Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur**.

   Bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

3. PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN TANAH

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam pasal ini tidak menyebutkan instansi Pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Begitu pula di dalam Pasal 1 PP No. 10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Ta-

nah. Pasal 19 ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Dalam Penjelasan Umum Angka IV UUPA dinyatakan bahwa "Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial-ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggarannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah negara." A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari Menteri yang bersangkutan dan urgensi yang ada, sungguhpun pada waktu itu di seluruh wilayah Indonesia di tiap kabupaten sudah ada Kantor-kantor Agraria dan Pertanahan.[133]

Atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat (3) UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi daripada di daerah perdesaan. Selanjutnya, pendaftaran tanah diselenggarakan di daerah perdesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.

UUPA menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA, yaitu "Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut." Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya

---

[133] A.P. Parlindungan – I, *Op. cit.*, h. 115.

pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah. Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah. Contoh pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dan pendaftaran tanah secara sistematik melalui Ajudikasi.

Dalam sejarah, pendaftaran tanah di Indonesia pernah dilakukan oleh Menteri Agraria, Menteri Pertanian dan Agraria, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan terakhir oleh Badan Pertanahan Nasional yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5-nya yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1)-nya ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan Nasional dibagi tiga berdasarkan wilayah, yaitu:

a. Di Tingkat Pusat (Ibu Kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, antara lain:

a. **Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)**.

   Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ialah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

b. **Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)**.

   Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik.

c. **Pejabat dari Kantor Lelang**.

   Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

d. **Panitia Ajudikasi**.

   Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematik. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematik dari awal hingga penandatanganan sertipikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

4. OBJEK PENDAFTARAN TANAH

Dalam UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk Bangunan tidak wajib didaftar. Menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah sebagai berikut:

a. **Hak Milik**.

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 (Pasal 20 ayat (1) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Milik, yaitu:

1) Hanya warga negara Indonesia.
2) Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial (Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan).

b. **Hak Guna Usaha**.

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha, yaitu:

1) Warga negara Indonesia.
2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, jangka waktu Hak Guna Usaha, adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 tahun.

c. **Hak Guna Bangunan**.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan, yaitu:

1) Warga negara Indonesia.

2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dari asal tanahnya, Hak Guna Bangunan dapat terjadi pada tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik.

Jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan menurut Pasal 25 PP No. 40 Tahun 1996 adalah untuk pertama kalinya paling lama adalah 30 tahun, bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik menurut Pasal 29 PP No. 40 Tahun 1996, adalah paling lama 30 tahun, tidak bisa diperpanjang, tetapi bisa diperbarui haknya atas kesepakatan pihak pemilik tanah dan pemegang Hak Guna Bangunan.

d. **Hak Pakai**.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 ayat (1) UUPA).Yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu:

1) Warga negara Indonesia.
2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3) Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.
4) Badan-badan keagamaan dan sosial.
5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6) Badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.
7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Hak Pakai ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak

ditentukan dan ada pula yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan.

Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, Badan Keagamaan, dan Badan Sosial.

Jangka waktu Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan adalah untuk pertama kalinya paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Jangka waktu Hak Pakai atas tanah Hak Milik adalah paling lama 25 tahun, tidak dapat diperpanjang, akan tetapi dapat diperbarui haknya atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan pemegang Hak Pakai.

e. **Hak Pengelolaan**.

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Secara lebih lengkap, pengertian Hak Pengelolaan dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Yang dapat mempunyai Hak Pengelo-

laan, yaitu:

1) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah.
2) Badan Usaha Milik Negara.
3) Badan Usaha Miliki Daerah.
4) PT Persero.
5) Badan Otoritas.
6) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

f. **Tanah Wakaf**.

Wakaf tanah Hak Milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

Hak atas tanah yang dapat diwakafkan untuk kepentingan peribadatan atau kepentingan umum lainnya menurut ajaran Agama Islam hanyalah Hak Milik.

Dalam perwakafan tanah Hak Milik terdapat pihak yang mewakafkan tanah disebut Wakif, pihak menerima tanah wakaf disebut Nadzir, pihak yang membuat Akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dan pihak yang mendaftar tanah yang diwakafkan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

g. **Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun**.

Yang dimaksud dengan satuan rumah susun menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Yang dimaksud dengan kepemilikan satuan rumah susun menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 2011 merupakan hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

h. **Hak Tanggungan**.

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah).

Hak-hak yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah negara.

i. **Tanah Negara**.

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah (Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya di atas tanah negara tidak diterbitkan sertipikat.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tidak konsisten mengenai objek pendaftaran tanah. Dalam Pasal 9-nya ditetapkan bahwa Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB) tidak termasuk objek pendaftaran tanah. Namun demikian, dalam Pasal 44 ayat (1)-nya dinyatakan bahwa "Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan (garis bawah penulis) atas Hak Milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Atas dasar ketentuan Pasal 44 ayat (1) ini menunjukkan bahwa Hak Sewa Untuk Bangunan yang diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA termasuk objek pendaftaran tanah, sehingga harus didaftar ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Objek pendaftaran tanah sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, kemudian disatukan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Bukti tersebarnya objek pendaftaran tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Hak Milik, pendaftarannya diatur dalam UUPA;
b. Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan pendaftarannya diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996;
c. Hak Pakai pendaftarannya semula diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996;
d. Hak Pengelolaan pendaftarannya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977;
e. Tanah wakaf pendaftarannya diatur dalam Peraturan Pemerintah

No. 28 Tahun 1977;

f. Hak Tanggungan pendaftarannya diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996;

g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun pendaftarannya diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985.

Objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, kecuali tanah negara dibukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Objek pendaftaran tanah bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak *(registration of titles*) bukan sistem pendaftaran akta *(registration of deed)*. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.[134] Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.[135] Pendaftaran tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menganut sistem pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta.

5. KEGIATAN PENDAFTARAN TANAH

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi:

a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.

b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.

c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

[134] ***Ibid.***, h. 480.

[135] ***Ibid.***

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

a. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali (*Opzet* atau *Initial Registration*)

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematik dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematik didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematik, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematik, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara spo-

radik dapat dilakukan secara perseorangan atau massal.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi:

1) **Pengumpulan dan pengolahan data fisik**.

   Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatannya, meliputi:

   (a) Pembuatan peta dasar pendaftaran.

   (b) Penetapan batas bidang-bidang tanah.

   (c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.

   (d) Pembuatan daftar tanah.

   Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

   Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

   (e) Pembuatan surat ukur.

   Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

   Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan surat ukur ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2) Pembuktian hak dan pembukuannya. Kegiatannya, meliputi:

   (a) Pembuktian hak baru.

   (b) Pembuktian hak lama.

(c) Pembukuan hak.
(d) Penerbitan sertipikat.
(e) Penyajian data fisik dan data yuridis.
(f) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

b. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (*Bijhouding* atau *Maintenance*)

Yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
   (a) Pemindahan hak.
   (b) Pemindahan hak dengan lelang.
   (c) Peralihan hak karena pewarisan.
   (d) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
   (e) Pembebanan hak.
   (f) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
2) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:

(a) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
(b) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah.
(c) Pembagian hak bersama.
(d) Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.
(e) Peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan.
(f) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.
(g) Perubahan nama.

Perubahan data yuridis dapat berupa:

1) Peralihan hak karena jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.
2) Peralihan hak karena pewarisan.
3) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
4) Pembebanan Hak Tanggungan.
5) Peralihan Hak Tanggungan.
6) Hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan.
7) Pembagian hak bersama.
8) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan.
9) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama.
10) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Perubahan data fisik dapat berupa:

1) Pemecahan bidang tanah.
2) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah.
3) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

6. PEMBUKTIAN HAK DALAM PENDAFTARAN TANAH

Dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan:

a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan:

    1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan.

       Penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum.

       Pada saat ini pengaturan tentang pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Prosedur pemberian hak atas tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

    2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik di samping diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, juga diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

b. Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.

Penetapan pemberian Hak Pengelolaan berupa diterbitkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Mekanisme pemberian Hak Pengelolaan diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

c. Tanah wakaf dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf.

Yang dimaksud dengan Akta Ikrar Wakaf adalah Akta Ikrar Wakaf sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Ketentuan mengenai pembukuan wakaf ditinjau dari sudut objeknya, pembukuan tersebut merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik.

Pejabat yang berwenang menerbitkan Akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang dijabat oleh Kepala Kantor Urusan Agama (Kepala KUA).

d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.

Hak milik atas satuan rumah susun adalah hak pemilikan individual atas suatu satuan rumah susun tertentu, yang meliputi dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan hak bersama atas apa yang disebut bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, tempat bangunan rumah susun itu didirikan. Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun dilakukan berdasarkan akta pemisahan, yang menunjukkan satuan rumah susun yang mana yang dimiliki dan berapa bagian proporsional pemiliknya atas benda-benda yang dihaki bersama tersebut.

Yang dimaksud dengan akta pemisahan satuan rumah susun menurut Pasal 1 huruf e Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1992 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun, adalah akta pemisahan atas satuan rumah susun yang harus didaftarkan oleh penyelenggara pembangunan pada Kantor Pertanahan KabupatenKota setempat dengan melampirkan sertifikat hak atas tanah, izin layak huni beserta warkat-warkat lainnya.

Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah tempat bangunan gedung yang bersangkutan berdiri sudah didaftar.

Pejabat yang berwenang mengesahkan akta pemisahan rumah susun adalah Bupati atau Wali Kota setempat berdasarkan Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian Serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.

e. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

   Yang dimaksud dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan adalah Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996.

   Akta Pemberian Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 adalah akta PPAT yang berisi pemberian Hak Tanggungan kepada kreditur tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya.

Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan melalui dua cara, yaitu:

a. Hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi da-

lam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak.

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa:

1) *Grosse* akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27)*, yang telah dibubuhi catatan bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik;
2) *Grosse* akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27*) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaraan tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan;
3) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan;
4) Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959;
5) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya;
6) Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997;
7) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan;

8) Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977;
9) Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan;
10) Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
11) Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, ketitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961;
12) Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
13) Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apa pun juga sebagaimana dimaksud Pasal II, Pasal VI, dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi pembuktian kepemilikan itu, dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

b. Dalam hal atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan memenuhi syarat sebagai berikut:
   1) Penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan secara nyata dan dengan iktikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut;
   2) Kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenar-

kan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;

3) Kenyataan tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
4) Pihak lain telah diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman;
5) Kebenaran-kebenaran tersebut di atas telah diteliti;
6) Kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh panitia ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik, dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

7. SERTIPIKAT SEBAGAI TANDA BUKTI HAK

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Baru pada Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertipikat, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak, yang berupa sertipikat. Pengertian ser-

tipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sedangkan pejabat yang menandatangani sertifikat, yaitu:

a. Dalam pendaftaran tanah secara sistematik, sertipikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual (perseorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
c. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Pihak yang menerima penyerahan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yaitu:

a. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan oleh olehnya.
b. Untuk tanah wakaf, sertifikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

c. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertipikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
d. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertipikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
e. Untuk Hak Tanggungan, sertipikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Ada bermacam-macam sertipikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

a. Sertipikat Hak Milik.
b. Sertipikat Hak Guna Usaha.
c. Sertipikat Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
d. Sertipikat Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
e. Sertipikat Hak Pakai atas tanah negara.
f. Sertipikat Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
g. Sertipikat tanah Hak Pengelolaan.
h. Sertipikat tanah Wakaf.
i. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
j. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun.
k. Sertipikat Hak Tanggungan.

Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yaitu sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertipikat atau selain sertipikat. Berdasarkan sifat pembuktian ini, pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan

untuk memohon agar sertipikat yang diterbitkan tersebut dinyatakan tidak sah. Kalau putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut tidak sah, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertipikat.

Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

1. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
2. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang

tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertipikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat.

Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertipikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertipikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:

a. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
b. Tanah diperoleh dengan iktikad baik;
c. Tanah dikuasai secara nyata;
d. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

LAMPIRAN

UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA

Presiden Republik Indonesia

Menimbang:

a. bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
b. bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
c. bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Berpendapat:

a. bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang

berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;

b. bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;

c. bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Peri-kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;

d. bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dan pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal *33* Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

e. bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang, yang akan merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional tersebut di atas.

Memerhatikan:

Usul Dewan Pertimbangan Agung Sementara Republik Indonesia No.1/Kpts/Sd/II/60 tentang Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah.

Mengingat:

a. Dekrit Presiden tanggal *5* JuIi 1959;
b. Pasal 33 Undang-Undang Dasar;
c. Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 (L.N. 1960-10) tentang Penetapan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus

1959 sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, dan Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960;

d. Pasal 5 jo. 20 Undang-Undang Dasar;

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong,

MEMUTUSKAN

Dengan mencabut:

1. "Agrarische Wet" (S. 1870-55) sebagai yang termuat dalam Pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (S. 1925-447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. "Domeinverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit" (S. 1870-118);
   b. "Algemene Domeinverklaring" tersebut dalam S. 1875-119 1a;
   c. "Domeinverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;
   d. "Domeinverklaring untuk karesidenan Menado" tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;
   e. "Domeivnerklaring untuk residentie Zuider en Oosteraf-deling van Borneo" tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1888-58.
3. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksanaannya.
4. Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini.

Menetapkan:

Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

PERTAMA

Bab I

DASAR-DASAR DAN KETENTUAN-KETENTUAN POKOK

Pasal 1

(1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh

rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

(2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

(3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

(4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.

(5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.

(6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.

Pasal 2

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

   a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
   b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
   c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 3

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pasal 4

(1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
(2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
(3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Pasal 5

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pasal 6

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 8

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa.

Pasal 9

(1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

(2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 10

(1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

(2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

(3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 11

(1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

(2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum go-

longan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

Pasal 12

(1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan sesama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya.

(2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain yang menyelenggarakan usaha-usaha dalam lapangan agraria.

Pasal 13

(1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

(2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.

(3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

(4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Pasal 14

(1) Dengan mengingat kententuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2, serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

a. untuk keperluan negara;

b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;

c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, ke-

budayaan, dan lain-lain kesejahteraan;

d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikatan serta sejalan dengan itu;
e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

(2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

(3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 15

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Bab II

HAK-HAK ATAS TANAH, AIR, DAN RUANG ANGKASA SERTA PENDAFTARAN TANAH

Bagian I

Ketentuan-ketentuan Umum

Pasal 16

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:

a. hak milik,
b. hak guna usaha,
c. hak guna bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,

f. hak membuka tanah,
g. hak memungut hasil hutan,
h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

(2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 ialah:
a. hak guna air,
b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
c. hak guna-ruang-angkasa.

Pasal 17

(1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

(2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

(3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

(4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Pasal 18

Untuk kepentingan umum, termaksud kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Bagian II

Pendaftaran Tanah

Pasal 19

(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
   a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
   b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
   c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Bagian III

Hak Milik

Pasal 20

(1) Hak milik adalah hak turun-termurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

(2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 21

(1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

(2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

(3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pecampuran

harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

(4) Selama seseorang di samping kewarga negara Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Pasal 22

(1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
   a. penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
   b. ketentuan undang-undang.

Pasal 23

(1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 24

Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Pasal 25

Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 26

(1) Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Pasal 27

Hak milik hapus bila:

a. Tanahnya jatuh kepada negara:
   1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
   2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya:
   3. karena diterlantarkan;
   4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.

b. Tanahnya musnah.

Bagian IV

Hak Guna Usaha

Pasal 28

(1) Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

(2) Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 memakai investasi modal yang layak dan hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

(3) Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 29

(1) Hak guna usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.

(2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.

(3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Pasal 30

(1) Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah:

a. Warga negara Indonesia;

b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

(2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 31

Hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah.

Pasal 32

(1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 33

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 34

Hak guna usaha hapus karena:
a. jangka waktunya berakhir;
b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
d. dicabut untuk kepentingan umum;
e. ditelantarkan;
f. tanahnya musnah;
g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2.

Bagian V

Hak Guna Bangunan

Pasal 35

(1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
(2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
(3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 36

(1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:
    a. warga negara Indonesia;
    b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
(2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalih-

kan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 37

Hak guna bangunan terjadi:

a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena penetapan Pemerintah;
b. mengenai tanah milik: karena perjanjian yang berbentuk autentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Pasal 38

(1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 39

Hak guna bangunan dapat dijadik jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 40

Hak guna bangunan hapus karena;

a. jangka waktunya berakhir;
b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

d. dicabut untuk kepentingan umum;
e. diterlantarkan;
f. tanahnya musnah;
g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Bagian VI

Hak Pakai

Pasal 41

(1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
(2) Hak pakai dapat diberikan:
   a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya digunakan untuk keperluan yang tertentu;
   b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apa pun.
(3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 42

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:
a. warga negara Indonesia;
b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 43

(1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

(2) Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Bagian VII

Hak Sewa Untuk Bangunan

Pasal 44

(1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak memnggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

(2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan:
   a. satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
   b. sebelum atau sesudah tanahnya digunakan.

(3) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 45

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

a. warga negara Indonesia;
b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Bagian VIII

Hak Bembuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Pasal 46

(1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia, dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Dengan menggunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Bagian IX

Hak Guna Air, Pemeliharaan, dan Penangkapan Ikan

Pasal 47

(1) Hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.
(2) Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian X

Hak Guna Ruang Angkasa

Pasal 48

(1) Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk menggunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.
(2) Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian XI

Hak-hak Tanah untuk Keperluan Suci dan Sosial

Pasal 49

(1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang digunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
(2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.
(3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian XII

Ketentuan-ketentuan Lain

Pasal 50

(1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.
(2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundang.

Pasal 51

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33, dan 39 diatur dengan undang-undang.

Bab III

KETENTUAN PIDANA

Pasal 52

(1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,-
(2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam Pasal 19, 22, 24, 26 ayat 1, 46, 47, 48, 49 ayat 3, dan 50 ayat 2 dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,-
(3) Tindak pidana dalam ayat 1 dan 2 pasal ini adalah pelanggaran.

Bab IV

KETENTUAN-KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 53

(1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf *h*, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini, dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.

Pasal 54

Berhubung dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 21 dan 26, maka jika seseorang yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok telah menyatakan menolak kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok itu yang disahkan menurut peraturan perundangan yang bersangkutan, ia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia saja menurut Pasal 21 ayat 1.

Pasal 55

(1) Hak-hak asing yang menurut Ketentuan Konvensi Pasal I, II, III, IV dan V dijadikan hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.
(2) Hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

Pasal 56

Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Pasal 57

Selama undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan Credietverband tersebut dalam S. 1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

Pasal 58

Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum ter-

bentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.

KEDUA

KETENTUAN-KETENTUAN KONVERSI

Pasal I

(1) Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

(2) Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang digunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang akan berlangsung selama tanahnya digunakan untuk keperluan tersebut di atas.

(3) Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1 dengan jangka waktu 20 tahun.

(4) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat 1 pasal ini dibebani dengan hak *erfpacht*, maka hak opstal dan hak *erfpacht* itu sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1, yang membebani hak -hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau *erfpacht* tersebut di atas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

(5) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat 3 pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak *erfpacht*, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak *erfpacht* selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.

(6) Hak-hak *hypotheek*, *servituut*, *vruchtgebruik* dan hak-hak lain yang membebani hak eigendom tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat 1 dan 3 pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut undang-undang ini.

Pasal II

(1) Hak-hak atas tanah ang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak *agrarisch* eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama, apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat 1, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

(2) Hak-hak tersebut dalam ayat 1 kepunyaan orang asing, warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Pasal III

(1) Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat 1 yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

(2) Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Pasal IV

(1) Pemegang *concessie* dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya undang-undang ini

harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria, agar haknya diubah menjadi hak guna usaha.

(2) Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka *concessie* dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

(3) Jika pemegang *concessie* atau sewa mengajukan permintaan termaksud dalam ayat 1 pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka *concessie* atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

Pasal V

Hak opstal dan hak *erfpacht* untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1 yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Pasal VI

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak *vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas*, dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Pasal VII

(1) Hak *gogolan, pekulen* atau *sanggan* yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada Pasal 20 ayat 1.

(2) Hak *gogolan, pekulen* atau *sanggan* yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada Pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang

dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini.

(3) Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak *gogolan, pekulen* atau *sanggan* bersifat tetap atau tidak tetap, maka Menteri Agrarialah yang memutuskan.

PasalVIII

(1) Terhadap hak guna bangunan tersebut pada Pasal 1 ayat 3 dan 4, Pasal 2 ayat 2 dan Pasal 5 berlaku ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2.

(2) Terhadap hak guna usaha tersebut Pasal 2 ayat 2, Pasal 3 ayat 1 dan 2 dan Pasal 4 ayat 1 berlaku ketentuan dalam pasal 30 ayat 2.

Pasal IX

Hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal di atas diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

KETIGA

Perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut undang-undang ini akan diatur tersendiri.

KEEMPAT

A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara.

B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

KELIMA

Undang-undang ini dapat disebut Undang-Undang Pokok Agraria dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 24 September 1960
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
(Soekarno)

Diundangkan
pada tanggal 24 September 1960
SEKRETARIS NEGARA
ttd.
(Tamzil)

LEMBARAN NEGARA 1960-104

PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA

A. PENJELASAN UMUM

I. Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat daripada tercapainya cita-cita di atas. Hal itu disebabkan terutama:

a. karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun *berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan*, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
b. karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat *dualisme*, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar-golongan yang serta sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan *tidak menjamin kepastian hukum*.

Berhubungan dengan itu, maka perlu adanya hukum agraria baru yang *nasional*, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini,

yang tidak lagi bersifat *dualisme*, yang sederhana dan yang *menjamin kepastian hukum* bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara yang tercantum di dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan di dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.

Berhubung dengan segala sesuatu itu, maka hukum yang baru tersebut sendi-sendi dan ketentuan-ketentuan pokoknya perlu disusun di dalam peraturan lainnya. Sungguhpun undang-undang ini formal tiada bedanya dengan undang-undang lainnya—yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat—tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, maka yang dimuat di dalamnya hanyalah asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur di dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan perundangan lainnya.

Demikianlah maka pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah:

a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
b. meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
c. meletakan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

II. Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional

(1) Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat 1, yang menyatakan, bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi bahwa: "Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional." Ini berarti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dan dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat *abadi* (Pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian, maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia juga. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik *perseorangan*. *Kiranya dapat ditegaskan bahwa*

dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas *bagian* dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo. Pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-menurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak-pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain (Pasal 4 jo. 16). Bagaimana kedudukan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan negara) itu akan diuraikan dalam nomor 2 di bawah ini.

(2) "Asas domein" yang digunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru.

Asas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan domein", yaitu misalnya dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit (S. 1870-118). S. 1875-199a, S. 1874-94f, S. 1877-55, dan S. 1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pertanyaan domein itu dicabut kembali.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa "Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara." Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti 'dimiliki', akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan,

persediaan, dan pemeliharaannya;

b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan 3).

Adapun kekuasaan negara yang dimaksudkan itu mengenai *semua* bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II.

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas *negara dapat memberikan tanah yang demikian* itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini.

(3) Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2, maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat

dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan bahwa: "*Pelaksanaan* hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan *kepentingan nasional* dan *negara*, yang berdasarkan atas *persatuan bangsa serta* tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada *pengakuan* adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataan hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dahulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutnya hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena pendapat kesukaran mengenai hak ulayat.

Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian di atas, ini tidak berarti, bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

(4) Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus di sesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagian yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memerhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3).

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban

memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomi lemah.

(5) Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1, maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat 1 hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tidak cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35, dan 41). Dengan demikian, maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17).

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial, dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clause*" ini, maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu

mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

(6) Kemudian dalam hubungannya pula dengan asas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 9 ayat 2 bahwa: "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."

Dalam pada itu, perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat 1 ditentukan bahwa: "Jual beli penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta *pengawasannya* diatur dengan Peraturan Pemerintah." Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu.

Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 ayat 1, yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat 1) dan pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat 2). Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu, usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat 3).

(7) Dalam Pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu di negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*land reform*" atau "*agrarian reform*" yaitu bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri."

Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo. Pasal 17). Perlu pula ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit, dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Dalam pada itu, mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai, dan lain sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, 41, dan 53). Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "*freefight*", akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("*exploitation de I' homme par I' homme*"). Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (L.N. 1960-2). Ketentuan Pasal 10 ayat 1 tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (ayat 2). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini, maka peraturan pelaksanaan

itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama itu tanahnya boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil, dan lain sebagainya. Tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakannya sendiri secara aktif (ayat 3).

(8) Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("*planning*") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat, dan negara: rencana umum ("*national planning*") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus ("*regional planning*") dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

III. Dasar-dasar untuk Mengadakan Kesatuan dan Kesederhanaan Hukum

Dasar-dasar untuk mencapai tujuan tersebut tampak jelas di dalam ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Bab II.

(1) Sebagaimana telah diterangkan di atas, hukum agraria sekarang ini mempunyai sifat "dualisme" dan mengadakan perbedaan antara hak-hak tanah menurut hukum adat dan hak-hak tanah menurut hukum barat, yang berpokok pada ketentuan-ketentuan dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme itu dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian.

Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria

yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan *hukum adat* itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.

(2) Di dalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Berhubung dengan itu ditentukan dalam Pasal 11 ayat 2, bahwa: "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan." Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat, misalnya perpedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan dalam ayat 2 tersebut selanjutnya bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

(3) Dengan hapusnya perbedaan antara hukum adat dan hukum barat dalam bidang hukum agraria, maka maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakikatnya akan terselenggara pula.

Sebagai yang telah diterangkan di atas, selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah hukum agraria yang baru pada pokoknya mengenai hak-hak atas tanah menurut hukum adat sebagai yang disebut dalam Pasal 16 ayat 1 huruf d sampai dengan g. Adapun untuk memenuhi keperluan yang telah terasa dalam masyarakat kita sekarang diadakan 2 hak baru, yaitu hak guna usaha (guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan) dan hak guna bangunan (guna mendirikan/mempunyai bangunan di atas tanah orang lain) (Pasal 16 ayat 1 huruf b dan e).

Adapun hak-hak yang pada mulai berlakunya undang-undang ini semuanya akan dikonversi menjadi salah satu hak yang menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

IV. Dasar-dasar untuk Mengadakan Kepastian Hukum

Usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dan ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah.

Pasal 23, 32, dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Oleh karena itu, maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan, maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat, dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.

B. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 1). Dalam Undang-Undang Pokok Agraria diadakan perbedaan antara pengertian "bumi" dan "tanah", sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 3 dan Pasal 4 ayat 1. Yang dimaksud dengan "tanah" ialah permukaan bumi.

Perluasan pengertian "bumi" dan "air" dengan ruang angkasa adalah bersangkutan dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang.

Pasal 2

Sudah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 2)

Ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Soal agraria

menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

Pasal 3

Yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut "*beschikking-srecht*". Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (II angka 3).

Pasal 4

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 1).

Pasal 5

Penegasan bahwa hukum adat dijadikan dasar dari hukum agraria yang baru. Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (III angka 1).

Pasal 6

Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas mempunyai fungsi sosial. Hal ini telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 4).

Pasal 7

Asas yang menegaskan dilarangnya "*groot-grondbezit*" sebagai yang telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 7) Soal pembatasan itu diatur lebih lanjut dalam Pasal 17. Terhadap asas ini tidak ada pengecualiannya.

Pasal 8

Karena menurut ketentuan dalam Pasal 4 ayat 2 hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa. Oleh karena itu, maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

Pasal 9

Ayat 1 telah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 5). Ketentuan dalam ayat 2 adalah akibat daripada ketentuan dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2.

Pasal 10

Sudah dijelaskan di dalam Penjelasan Umum (II angka 7). Kata-kata "pada asasnya" menunjuk pada kemungkinan diadakannya pengecualian-pengecualian sebagai yang disebutkan sebagai misal di dalam Penjelasan Umum itu. Tetapi pengecualian-pengecualian itu perlu diatur di dalam peraturan perundangan (Bandingkan penjelasan Pasal 7). Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya masih dimungkinkan oleh Pasal 24, tetapi dibatasi dan akan diatur.

Pasal 11

Pasal ini memuat prinsip perlindungan kepada golongan yang ekonomis lemah terhadap yang kuat. Golongan yang ekonomis lemah itu bisa warga negara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya. Lihat Penjelasan Umum (III angka 2).

Pasal 12

Ketentuan dalam ayat 1 bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 11 ayat 1. Bentuk usaha bersama yang sesuai dengan ketentuan ini adalah bentuk koperasi dan bentuk-bentuk gotong-royong lainnya. Ketentuan dalam ayat 2 memberi kemungkinan diadakannya suatu "usaha bersama" antara negara dan swasta dalam bidang agraria. Yang dimaksud dengan "pihak lain" itu ialah Pemerintah Daerah pengusaha swasta yang bermodal nasional atau swasta dengan "domestic-capital" yang progresif.

Pasal 13

Ayat 1, 2, dan *3*. Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 6).

Ketentuan dalam ayat 4 adalah pelaksanaan daripada asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam bidang agraria.

Pasal 14

Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan, ruang angkasa sebagai yang telah dikemukakan dalam Penjelasan Umum (II angka 8). Mengingat akan corak perekonomian negara di kemudian hari di mana industri, dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka di samping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan, pula keperluan untuk industri dan pertambangan (ayat 1 huruf *d* dan *e*). Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri, dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya. Pengesahan peraturan pemerintah daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijakan pusat.

Pasal 15

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 4). Tanah wajib dipelihara dengan baik, yaitu dipelihara menurut cara-cara yang *lazim* dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari jawatan-jawatan yang bersangkutan.

Pasal 16

Pasal ini adalah pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 4. Sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5, bahwa hukum pertanahan yang nasional didasarkan atas hukum adat maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari hukum adat. Dalam pada itu hak guna usaha dan hak guna bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan bahwa hak guna usaha bukan hak *erfpacht* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna bangunan bukan hak opstal. Lembaga erfpacht dan opstal ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dalam pada itu hak-hak adat yang sifatnya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan undang-undang ini (Pasal 7 dan 10) tetapi berhubung dengan keadaan masyarakat sekarang ini belum dapat dihapuskan, diberi sifat sementara dan akan diatur (ayat 1 huruf *h* jo. Pasal 53).

Pasal 17

Ketentuan pasal ini merupakan pelaksanaan daripada yang ditentukan dalam Pasal 7. Penetapan batas luas maksimum akan dilakukan di dalam waktu yang singkat dengan peraturan perundangan. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu tidak akan disita, tetapi akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian. Tanah-tanah tersebut selanjutnya akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Ganti kerugian kepada bekas pemilik tersebut di atas pada asasnya harus dibayar oleh mereka yang memperoleh bagian tanah itu. Tetapi oleh karena mereka itu umumnya tidak mampu untuk membayar harga tanahnya di dalam waktu yang singkat, maka oleh pemerintah akan disediakan kredit dan usaha-usaha lain supaya para bekas pemilik tidak terlalu lama menunggu uang ganti kerugian yang dimaksudkan itu.

Ditetapkan batas minimum tidaklah berarti bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari itu akan dipaksa untuk melepaskan tanahnya. Penetapan batas minimum itu pertama-tama dimaksudkan untuk mencegah pemecahan belahan ("*versplintering*") tanah lebih lanjut. Di samping itu, akan diadakan usaha-usaha misalnya: transmigrasi, pembukaan tanah besar-besaran di luar Jawa dan industrialisasi, supaya batas minimum tersebut dapat dicapai secara berangsur-angsur.

Yang dimaksud dengan "keluarga" ialah suami, istri serta anak-anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungannya dan yang jumlahnya berkisar sekitar 7 orang. Baik laki-laki maupun wanita dapat menjadi kepala keluarga.

Pasal 18

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Pasal 19

Pendaftaran tanah ini akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan (Lihat Penjelasan Umum IV).

Pasal 20

Dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang mem-

bedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang "mutlak", tak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dahulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya: paling) kuat dan terpenuh.

Pasal 21

Ayat 1 dan 2 sudah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 5). Dalam ayat 3 hanya disebut 2 cara memperoleh hak milik karena lain-lain cara dilarang oleh Pasal 26 ayat 2. Adanya cara-cara yang disebut dalam ayat ini adalah cara-cara memeroleh hak tanpa melakukan sesuatu tindakan positif yang sengaja ditujukan pada terjadinya peralihan, hak itu. Sudah selayaknya kiranya bahwa selama orang-orang warga negara membiarkan diri di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan negara lain, dalam hal pemilikan tanah ia dibedakan dari warga negara Indonesia lainnya.

Pasal 22

Sebagai misal dari cara terjadinya hak milik menurut hukum adat ialah pembukaan tanah. Cara-cara itu akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara.

Pasal 23

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (angka IV).

Pasal 24

Sebagai pengecualian dari asas yang dimuat dalam Pasal 10. Bentuk-bentuk hubungan antara pemilik dan penggarap/pemakai itu ialah misalnya: sewa, bagi hasil atau hak guna bangunan.

Pasal 25

Tanah milik yang dibebani hak tanggungan ini tetap di tangan pemiliknya. Pemilik tanah yang memerlukan uang dapat pula (untuk semen-

tara) menggadaikan tanahnya menurut ketentuan-ketentuan dalam Pasal 53. Di dalam hal ini, maka tanahnya beralih pada pemegang gadai.

Pasal 26

Ketentuan dalam ayat 1 sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 6) dengan tujuan untuk melindungi pihak yang ekonomi lemah. Dalam Undang-undang Pokok ini perbedaannya tidak lagi diadakan antara warga negara asli dan tidak asli, tetapi antara yang ekonomi kuat dan lemah.

Pihak yang kuat itu bisa warga negara yang asli maupun tidak asli. Sedang apa yang disebut dalam ayat 2 adalah akibat daripada ketentuan dalam Pasal 21 mengenai siapa yang tidak dapat memiliki tanah.

Pasal 27

Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Pasal 28

Hak ini adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan. Bedanya dengan hak pakai ialah bahwa hak guna usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan di atas itu dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Berlainan dengan hak pakai, maka hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan dapat dibebani dengan hak tanggungan. Hak guna usaha pun tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing sedang kepada badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan yang disebutkan dalam Pasal 55.

Untuk mendorong supaya pemakaian dan pengusahaan tanahnya dilakukan dengan *efficient*, maka ditentukan bahwa mengenai tanah yang luasnya 25 hektar atau lebih harus ada investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik. Ini tidak berarti bahwa tanah-tanah yang luasnya kurang dari 25 hektar itu pengusahaannya boleh dilakukan secara yang tidak baik, karena di dalam hal yang demikian hak guna usahanya dapat dicabut (Pasal 34).

Pasal 29

Menurut sifat dan tujuannya hak guna usaha adalah hak yang waktu

berlakunya terbatas. Jangka waktu 25 atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang dengan 25 tahun dipandang sudah cukup lama untuk keperluan pengusahaan tanaman-tanaman yang berumur panjang. Penetapan jangka waktu 35 tahun misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit.

Pasal 30

Hak guna usaha tidak dapat dipunyai oleh orang asing.

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak itu hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional yang progresif, baik asli maupun tidak asli. Bagi badan-badan hukum yang bermodal asing hak guna usaha hanya dibuka kemungkinannya untuk diberikan jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana (Pasal 55).

Pasal 31 s/d 34

Tidak memerlukan penjelasan. Mengenai ketentuan dalam Pasal 32 sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (angka IV).

Pasal 35

Berlainan dengan hak guna usaha maka hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu, selain atas tanah yang dikuasai oleh negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang.

Pasal 36

Penjelasannya sama dengan Pasal 30.

Pasal 37 s/d 40

Tidak memerlukan penjelasan. Mengenai apa yang ditentukan dalam Pasal 38 sudah dijelaskan di dalam Penjelasan Umum (angka IV).

Pasal 41 dan 42

Hal pakai adalah suatu "kumpulan pengertian" daripada hak-hak yang dikenal dalam hukum pertanahan dengan berbagai nama, yang semuanya dengan sedikit perbedaan berhubung dengan keadaan daerah sedaerah, pada pokoknya memberi wewenang kepada yang mempunyainya sebagai yang disebutkan dalam pasal ini. Dalam rangka usaha penyederhanaan sebagai yang dikemukakan dalam Penjelasan Umum, maka hak-hak terse-

but dalam hukum agraria yang baru disebut dengan satu nama saja.

Untuk gedung-gedung kedutaan negara-negara asing dapat diberikan pula hak pakai, oleh karena hak ini dapat berlaku selama tanahnya digunakan untuk itu. Orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi hak pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas.

Pasal 43

Tidak memerlukan penjelasan.

Pasal 44 dan 45

Oleh karena hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri. Hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan berhubung dengan ketentuan Pasal 10 ayat 1. Hak sewa tanah pertanian hanya mempunyai sifat sementara (Pasal 16 jo. 53). Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah.

Pasal 46

Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah. Hak-hak ini perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah demi kepentingan umum yang lebih luas daripada kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan.

Pasal 47

Hak guna air dan hak pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah mengenai air yang tidak berada di atas tanah miliknya sendiri. Jika mengenai air yang berada di atas tanah miliknya maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah.

Hak guna air ialah hak akan memperoleh air dari sungai, saluran atau mata air yang berada di luar tanah miliknya, misalnya untuk keperluan mengairi tanahnya, rumah tangga, dan lain sebagainya. Untuk itu, maka sering kali air yang diperlukan itu perlu dialirkan (didatangkan) melalui tanah orang lain dan air yang tidak diperlukan sering kali perlu dialirkan pula (dibuang) melalui tanah orang yang lain lagi. Orang-orang tersebut tidak boleh menghalang-halangi pemilik tanah itu untuk mendatangkan dan membuang air tadi melalui tanahnya masing-masing.

Pasal 48

Hak guna ruang angkasa diadakan mengingat kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya di kemudian hari.

Pasal 49

Untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian maka pasal ini memberi ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Hubung pula dengan ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 14 ayat 1 huruf *b*.

Pasal 50 dan 51

Sebagai konsekuensi, bahwa dalam undang-undang ini hanya dimuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria yang baru.

Pasal 52

Untuk menjamin pelaksanaan yang sebaik-baiknya daripada peraturan-peraturan serta tindakan-tindakan yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria maka diperlukan adanya sanksi pidana sebagai yang ditentukan dalam pasal ini.

Pasal 53

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 16.

Pasal 54

Pasal ini diadakan berhubung dengan ketentuan dalam Pasal 21 dan 26. Seseorang yang telah menyatakan kewarganegaraan RRC tetapi pada tanggal mulai berlakunya undang-undang ini belum mendapat pengesahan akan terkena oleh ketentuan Konversi Pasal 1 ayat 3, Pasal 2 ayat 2 dari Pasal 8. Tetapi setelah pengesahan penolakan itu diperolehnya, maka baginya terbuka kemungkinan untuk memperoleh hak atas tanah sebagai seorang yang berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Hal itu berlaku juga bagi orang-orang yang disebutkan di dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1959, yaitu sebelumnya diperoleh penegasan dari instansi yang berwenang.

Pasal 55

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 30 Ayat 1. Mengenai modal

asing yang sekarang sudah ada, sedang *ayat 2* menunjuk pada modal asing baru. Sebagaimana telah ditegaskan dalam penjelasan Pasal 30 pemberian hak baru menurut ayat 2 ini hanya dimungkinkan kalau hal itu diperlukan oleh undang-undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

Kedua: Hak-hak yang ada sekarang ini menurut Ketentuan Konversi ini semuanya menjadi hak-hak baru menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak guna usaha dan hak guna bangunan yang disebut dalam Pasal 1, 2, 3, 4, dan 5 berlangsung dengan syarat-syarat umum yang ditetapkan dalam Peraturan yang dimaksud dalam Pasal 50 ayat 2 dan syarat-syarat khusus yang bersangkutan dengan keadaan tanahnya dan sebagai yang disebutkan dalam akta haknya yang dikonversi itu, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturannya yang baru.

Ketiga: Perubahan susunan pemerintahan desa perlu diadakan untuk menjamin pelaksana yang sebaik-baiknya daripada perombakan hukum agraria menurut undang-undang ini. Pemerintah desa akan merupakan pelaksanaan yang mempunyai peranan yang sangat penting.

Keempat: Ketentuan ini bermaksud menghapuskan hak-hak yang masih bersifat feodal dan tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA No. 2043

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 40 TAHUN 1996
TENTANG
HAK GUNA USAHA, HAK GUNA BANGUNAN,
DAN HAK PAKAI ATAS TANAH

Presiden Republik Indonesia,

Menimbang:

a. bahwa tanah memiliki peran yang sangat penting artinya dalam kehidupan bangsa Indonesia ataupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
b. bahwa oleh karena itu pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud;
c. bahwa berhubung dengan itu dipandang perlu untuk menetapkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Bab II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Penindakan Hak Atas Tanah Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1125);
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-peraturan dan Tindakan-tindakan Mengenai Tanah-tanah Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1126);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
5. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3317);
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501);
7. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171).

MEMUTUSKAN

Menetapkan:

Peraturan pemerintah tentang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah.

Bab I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
2. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
3. Sertipikat adalah tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.
4. Uang Pemasukan adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh penerima hak pada saat pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan, dan Hak Pakai, serta perpanjangan dan pembaruan-nya.

5. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.
6. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut.
7. Pembaruan hak adalah pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangan habis.
8. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang Agraria/ Pertanahan.

Bab II
PEMBERIAN HAK GUNA USAHA

Bagian Pertama
Subjek Hak Guna Usaha

Pasal 2

Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah:

a. Warga negara Indonesia;
b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pasal 3

(1) Pemegang Hak Guna Usaha yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Usaha itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

(2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Hak Guna Usaha itu tidak dilepaskan atau dialihkan, Hak Guna Usaha tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Bagian Kedua

Tanah yang Dapat Diberikan dengan Hak Guna Usaha

Pasal 4

(1) Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah negara.
(2) Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.
(3) Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
(4) Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman, dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang Hak Guna Usaha.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 5

(1) Luas minimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah lima hektar.
(2) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar.
(3) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memerhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan.

Bagian Ketiga

Terjadinya Hak Guna Usaha

Pasal 6

(1) Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

(2) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian Hak Guna Usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 7

(1) Pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

(2) Hak Guna Usaha terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Usaha diberikan sertipikat hak atas tanah.

Bagian Keempat

Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Pasal 8

(1) Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.

(2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.

Pasal 9

(1) Hak Guna Usaha dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
   a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
   b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan

c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

(2) Hak Guna Usaha dapat diperbarui atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
   a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
   b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
   c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang baik.

Pasal 10

(1) Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha atau pembaruannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut.
(2) Perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
(3) Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 11

(1) Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha.
(2) Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagai-mana dimaksud dalam ayat (1), untuk perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.
(3) Persetujuan untuk dapat memberikan perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Usaha yang bersangkutan.

Bagian Kelima

Kewajiban dan Hak Pemegang Hak Guna Usaha

Pasal 12

(1) Pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk:
   a. membayar uang pemasukan kepada negara;
   b. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
   c. mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
   d. membangun, memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;
   e. memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam, dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
   f. menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha;
   g. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus;
   h. menyerahkan sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

(2) Pemegang Hak Guna Usaha dilarang menyerahkan pengusahaan tanah Hak Guna Usaha Kepada pihak lain, kecuali dalam hal-hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 13

Jika tanah Hak Guna Usaha karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, maka pemegang Hak Guna Usaha wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.

Pasal 14

(1) Pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan.

(2) Penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha oleh pemegang Hak Guna Usaha hanya dapat dilakukan untuk mendukung usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan mengingat ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan masyarakat sekitarnya.

Bagian Keenam

Pembebanan Hak Guna Usaha[*)]

Pasal 15

(1) Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan uang dengan dibebani Hak Tanggungan.

(2) Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus dengan hapusnya Hak Guna Usaha.

Bagian Ketujuh

Peralihan Hak Guna Usaha

Pasal 16

(1) Hak Guna Usaha dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.

(2) Peralihan Hak Guna Usaha terjadi dengan cara:
   a. jual beli;
   b. tukar-menukar;
   c. penyertaan dalam modal;
   d. hibah;
   e. pewarisan.

(3) Peralihan Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (2) harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

(4) Peralihan Hak Guna Usaha karena jual beli kecuali melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

(5) Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang.

(6) Peralihan Hak Guna Usaha karena warisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.

Bagian Kedelapan

Hapusnya Hak Guna Usaha

Pasal 17

(1) Hak Guna Usaha hapus karena:
   a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
   b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
      1) tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak, dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/atau pasal 14;
      2) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
   c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
   d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
   e. ditelantarkan;
   f. tanahnya musnah;
   g. ketentuan Pasal 3 ayat (2).

(2) Hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.

Pasal 18

(1) Apabila Hak Guna Usaha hapus dan tidak diperpanjang atau diperbarui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan

tanaman yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri.

(2) Apabila bangunan, tanaman, dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

(3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.

(4) Jika bekas pemengang Hak Guna Usaha lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha itu dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang hak.

Bab III
PEMBERIAN GUNA BANGUNAN

Bagian Pertama
Subjek Hak Guna Bangunan

Pasal 19

Yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan adalah:

a. Warga negara Indonesia;

b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pasal 20

(1) Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

(2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum.

Bagian Kedua

Tanah yang Dapat Diberikan dengan Hak Guna Bangunan

Pasal 21

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

a. Tanah Negara;
b. Tanah Hak Pengelola;
c. Tanah Hak Milik.

Bagian Ketiga

Terjadinya Hak Guna Bangunan

Pasal 22

(1) Hak Guna Bangunan atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.
(2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.
(3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan atas tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 23

(1) Pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
(2) Hak Guna Bangunan atas tanah negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan.
(3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberikan serfikat hak atas tanah.

Pasal 24

(1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
(2) Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

(3) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengikat pihak ketiga sejak didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).
(4) Ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden.

Bagian Keempat

Jangka Waktu Hak Guna Bangunan

Pasal 25

(1) Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.
(2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Pasal 26

(1) Hak Guna Bangunan atas tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbarui, jika memenuhi syarat:
   a. tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
   b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
   c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19;
   d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.
(2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 27

(1) Permohonan perpanjangan jangka waktu hak Guna Bangunan atau pembaruannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum

berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.

(2) Perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

(3) Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Bangunan dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 28

(1) Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaruan Hak Guna Bangunan sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 25 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan.

(2) Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Bangunan hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.

(3) Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan.

Pasal 29

(1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun.

(2) Atas kesepakatan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat diperbarui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Bagian Kelima

Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan

Pasal 30

Pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban:

a. membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
b. menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberian-nya;
c. memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
d. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Ba-ngunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus;
e. menyerahkan sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 31

Jika tanah Hak Guna Bangunan karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Guna Bangunan wajib memberikan jalan ke luar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.

Pasal 32

Pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

Bagian Keenam

Pembebanan Hak Guna Bangunan

Pasal 33

(1) Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
(2) Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan.

Bagian Ketujuh

Peralihan Hak Guna Bangunan

Pasal 34

(1) Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
(2) Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena:
    a. jual beli;
    b. tukar-menukar;
    c. penyertaan dalam modal;
    d. hibah;
    e. pewarisan.
(3) Peralihan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan.
(4) Peralihan Hak Guna Bangunan karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuatan Akta Tanah.
(5) Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang.
(6) Peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.
(7) Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.
(8) Peralihan Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.

Bagian Kedelapan

Hapusnya Hak Guna Bangunan

Pasal 35

(1) Hak Guna Bangunan hapus karena:
  a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
  b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir, karena:
    1) tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban memegang hak, dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32; atau
    2) tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang terutang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau
    3) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
  c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
  d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
  e. ditelantarkan;
  f. tanahnya musnah;
  g. ketentuan Pasal 20 ayat (2).

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

Pasal 36

(1) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

(2) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan seba-

gaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

(3) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Pasal 37

(1) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbarui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.

(2) Dalam hal bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan, maka kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

(3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas peme-gang Hak Guna Bangunan.

(4) Jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan itu dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.

Pasal 38

Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas Hak Milik.

Bab IV

PEMBERIAN HAK PAKAI

Bagian Pertama

Subjek Hak Pakai

Pasal 39

Yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

a. Warga negara Indonesia;
b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah;
d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Pasal 40

(1) Pemegang Hak Pakai yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu pada pihak lain yang memenuhi syarat.
(2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait di atas tanah tersebut tetap diperhatikan.

Bagian Kedua

Tanah yang Dapat Diberikan dengan Hak Pakai

Pasal 41

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

a. Tanah Negara;
b. Tanah Hak Pengelolaan;
c. Tanah Hak Milik.

Bagian Ketiga

Terjadinya Hak Pakai

Pasal 42

(1) Hak Pakai atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.

(2) Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.

(3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden.

Pasal 43

(1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

(2) Hak pakai atas tanah negara dan atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Pakai diberikan sertipikat hak atas tanah.

Pasal 44

(1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

(2) Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

(3) Hak Pakai atas tanah Hak Milik mengikat pihak ketiga sejak saat pendaftarannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).

(4) Ketentuan lain mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Pakai atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Bagian Keempat

Jangka Waktu Hak Pakai

Pasal 45

(1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu.

(2) Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Pakai atas tanah yang sama.

(3) Hak pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama digunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada:
   a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-departemen, dan Pemerintah Daerah;
   b. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
   c. Badan keagamaan dan badan sosial.

Pasal 46

(1) Hak Pakai atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbarui sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
   a. tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
   b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
   c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39.

(2) Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbarui atas usul pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 47

(1) Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Pakai atau pembaruan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Pakai tersebut.

(2) Perpanjangan atau pembaruan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

(3) Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaruan Hak Pakai dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 48

(1) Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaruan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dapat dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Pakai.

(2) Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), untuk perpanjangan atau pembaruan Hak Pakai hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.

(3) Persetujuan untuk pemberian perpanjangan atau pembaruan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) serta perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Pakai.

Pasal 49

(1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan tidak dapat diperpanjang.

(2) Atas kesepakatan antarpemegang Hak Pakai dengan pemegang Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diperbarui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Bagian Kelima

Kewajiban dan Hak Pemegang Hak Pakai

Pasal 50

Pemegang Hak Pakai berkewajiban:

a. membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian peng-

gunaan tanah Hak Pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;

b. menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
c. memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
d. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai tersebut hapus;
e. menyerahkan sertipikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 51

Jika tanah Hak Pakai karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Pakai wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.

Pasal 52

Pemegang Hak Pakai berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan Hak Pakai selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atas usahanya serta untuk memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya, atau selama digunakan untuk keperluan tertentu.

Bagian Keenam

Pembebanan Hak Pakai

Pasal 53

(1) Hak Pakai atas tanah negara dan atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
(2) Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus dengan hapusnya Hak Pakai.

Bagian Ketujuh

Peralihan Hak Pakai

Pasal 54

(1) Hak Pakai yang diberikan atas tanah negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.

(2) Hak Pakai atas tanah Hak Milik hanya dapat dialihkan apabila hak tersebut dimungkinkan dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang bersangkutan.

(3) Peralihan Hak Pakai terjadi karena:
   a. jual beli;
   b. tukar-menukar;
   c. penyertaan dalam modal;
   d. hibah;
   e. pewarisan.

(4) Peralihan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

(5) Peralihan Hak Pakai karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

(6) Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang.

(7) Peralihan Hak Pakai karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.

(8) Peralihan Hak Pakai atas tanah negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang.

(9) Peralihan Hak Pakai atas tanah Hak pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.

(10) Pengalihan Hak Pakai atas tanah Hak Milik harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.

Bagian Kedelapan

Hapusnya Hak Pakai

Pasal 55

(1) Hak Pakai hapus karena:
  a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
  b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
    1) tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51, dan Pasal 52; atau
    2) tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan Pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
    3) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
  c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
  d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
  e. ditelantarkan;
  f. tanahnya musnah;
  g. ketentuan Pasal 40 ayat (2).

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 56

(1) Hapusnya Hak Pakai atas tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

(2) Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

(3) Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Pasal 57

(1) Apabila Hak Pakai atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbarui, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai.

(2) Dalam hal bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan, kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi.

(3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.

(4) Jika bekas pemegang Hak Pakai lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.

Pasal 58

Apabila Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 56, bekas pemegang Hak Pakai wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Bab V

PERHITUNGAN UANG PEMASUKAN ATAS DITERBITKANNYA HAK GUNA USAHA, HAK GUNA BANGUNAN, DAN HAK PAKAI

Pasal 59

(1) Besarnya uang pemasukan untuk memperoleh Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai termasuk perpanjangan atau pembaruan haknya, ditetapkan oleh menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.

(2) Khusus untuk wilayah lingkungan kerja Daerah Industri Pulau Batam, besarnya uang pemasukan untuk memperoleh Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai termasuk perpanjangan atau pembaruan haknya ditetapkan oleh Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

(3) Apabila pemegang hak tidak memanfaatkan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan penggunaan tanahnya, sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tidak dapat diperpanjang atau diperbarui, maka uang pemasukan yang telah dibayar di muka menjadi milik negara.

Bab VI
KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 60

Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah.

Bab VII
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 61

(1) Pemegang Hak Guna Bangunan yang telah memperoleh jaminan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah untuk jangka waktu masing-masing dua puluh tahun dan tiga puluh tahun sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1993 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah dalam Kawasan-kawasan Tertentu di Provinsi Riau dinyatakan tetap memperoleh jaminan hingga berakhirnya jangka waktu pemberian jaminan tersebut.

(2) Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang telah diberikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai berakhirnya Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut.

Pasal 62

Selama ketentuan mengenai pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini belum diterbitkan, maka peraturan perundang-undangan mengenai Hak Guna Usaha Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Bab VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 63

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1993 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah dalam Kawasan-kawasan Tertentu di Provinsi Riau dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 64

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1996 NOMOR 58

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 17 Juni 1996
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
(Soeharto)

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 17 Juni 1996
MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
ttd.
(**Moerdiono**)

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 40 TAHUN 1996
TENTANG
HAK GUNA, HAK GUNA BANGUNAN
DAN HAK PAKAI ATAS TANAH

UMUM

Tanah merupakan suatu faktor sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Dalam rangka pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 tanah juga merupakan salah satu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditas-komoditas perdagangan yang sangat diperlukan guna meningkatkan pendapatan nasional. Kedudukan tanah dalam pembangunan nasional itu juga ternyata dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang antara lain memberi amanat sebagai berikut: "Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kelembagaan pertanahan disempurnakan agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif, dan efisien, yang meliputi tertib administrasi hidup.[*)] Kegiatan pengembangan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang makin baik."

Ketentuan-ketentuan dasar mengenai tanah di Indonesia telah tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria, yang memuat pokok-pokok dari Hukum Tanah Nasional Indonesia. Walaupun sebagian besar pasal-pasalnya memberikan ketentuan mengenai hak-hak atas tanah, namun sebagai ketentuan yang bersifat pokok banyak materi pengaturan yang bersifat lebih perinci yang masih perlu ditetapkan. Keperluan akan ketentuan-ketentuan yang lebih perinci ini selama lebih dari tiga puluh tahun dipenuhi dengan pengaturan teknis operasional dalam bentuk yang lebih rendah daripada Peraturan Pemerintah. Dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria yang tingkatnya lebih tinggi, yaitu dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Haka Pakai. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal, antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan, dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah serta benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria, maupun kepada pihak ketiga.

Sehubungan dengan hal-hal di atas dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dipandang perlu menetapkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai untuk melengkapi ketentuan yang sudah ada di dalam Undang-Undang Pokok Agraria

PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Angka 1

Cukup jelas

Angka 2

Cukup jelas

Angka 3

Cukup jelas

Angka 4

Uang pemasukan yang berasal dari pemberian sesuatu hak atas tanah merupakan sumber penerimaan negara yang harus disetor melalui Kas Negara.

Angka 5

Cukup jelas

Angka 6

Cukup jelas

Angka 7

Cukup jelas

Angka 8

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 4

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Tanah negara yang diberikan dengan Hak Guna Usaha harus bebas dari kepentingan pihak lain. Oleh karena itu apabila tanah negara itu termasuk di dalam kawasan hutan, yang berarti tanah itu harus dipergunakan untuk hutan sesuai peraturan yang berlaku, maka tanah tersebut harus terlebih dahulu dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan tanaman dan bangunan yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah adalah tanaman dan bangunan milik bekas pemegang Hak Guna Usaha.

Ayat (5)

Cukup jelas

Pasal 5

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Sebelum didaftar sesuai ketentuan yang berlaku Hak Guna Usaha belum terjadi dan status tanahnya masih tetap tanah negara. Istilah "terjadi" tersebut telah ada sejak Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam pemahaman masa-masa sesudah itu istilah "terjadi" tadi memiliki arti yang sama dengan "lahirnya" hak.

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)

Perpanjangan jangka waktu hak tidaklah menghentikan berlakunya hak yang bersangkutan, melainkan hak itu terus berlangsung menyambung pada jangka waktu hak semula. Hal ini penting artinya untuk kepentingan hak-hak pihak lain yang membebani Hak Guna Usaha, misalnya Hak Tanggungan, yang akan hapus dengan sendirinya apabila Hak Guna Usaha itu hapus.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Ketentuan ini diadakan untuk menjamin kelangsungan usaha dari pemegang hak yang telah melaksanakan usahanya dengan baik, yaitu dengan menjamin perpanjangan Hak Guna Usahanya apabila dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam ayat ini.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 10

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 12

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Dalam hal-hal tertentu kegiatan pengusahaan tanah Hak Guna Usaha mungkin juga dilakukan atas dasar kerja sama dengan pihak-pihak lainnya.

Ketentuan perundang-undangan yang dimaksud dalam ayat ini adalah peraturan perundang-undangan yang memungkinkan untuk kerja sama tersebut.

Pasal 13

Pemberian Hak Guna Usaha tidak boleh mengakibatkan tertutupnya penggunaan dari segi fisik tanah yang terkurung oleh tanah Hak Guna Usaha itu. Oleh karena itu pemegang Hak Guna Usaha wajib memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tangan yang terkurung memiliki akses yang diperlukan.

Pasal 14

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Karena pada umumnya Hak Guna Usaha meliputi tanah yang luas, di dalam tanah Hak Guna Usaha sering kali terdapat sumber air atau sumber daya alam lainnya. Pemegang Hak Guna Usaha berhak menggunakan sumber daya alam ini sepanjang hal itu diperlukan untuk keperluan usaha yang dijalankannya, dengan mengingat ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan masyarakat sekitarnya.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 16

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Ayat (6)

Cukup jelas

Pasal 17

Ayat (1)

Ketentuan ini adalah penjabaran dari ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria.

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Angka 1)

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Dalam hak hapusnya Hak Guna Usaha karena tanahnya musnah, yang hapus hanyalah bagian tanah Hak Guna Usaha yang musnah itu. Selebihnya masih tetap dikuasai dengan Hak

Guna Usaha. Untuk penyesuaian pencatatannya pada Kantor Pertanahan, perubahan itu perlu didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Huruf g

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Dalam pengaturan ini antara lain ditetapkan pula ketentuan penggunaan dan penguasaan tanah selanjutnya dengan memerhatikan tata ruang, pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta kepentingan bekas pemegang hak.

Pasal 18

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Ketentuan mengenai diperlukan atau tidaknya bangunan tersebut untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan tanah Hak Guna Usaha dilakukan dengan memerhatikan kepentingan bekas pemegang Hak Guna Usaha dan pemegang hak yang baru.

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 19

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Termasuk pengertian badan hukum adalah semua lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberi status sebagai badan hukum, misalnya Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan tertentu, dan lain sebagainya.

Pasal 20

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 21

Berbeda dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dapat juga diberikan atas tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik.

Pasal 22

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Sesuai dengan maksud pelimpahan wewenang melalui pemberian Hak Pengelolaan, maka pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dilakukan oleh menteri kepada calon pemegang hak yang ditunjuk oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 23

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 24

Ayat (1)

Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik pada dasarnya merupakan pembebanan yang dilakukan oleh pemegang Hak Milik atas tanah miliknya. Karena itu pemberian itu dilakukan dengan suatu perjanjian antara pemegang Hak Milik dan calon pemegang Hak Guna Bangunan yang dicantumkan dalam akta

yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ayat (2)

Sebagai pembebanan atau suatu hak yang terdaftar, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik perlu didaftar dengan pembuatan buku tanahnya dan pencatatannya pada buku tanah dan sertifikat Hak Milik yang bersangkutan.

Ayat (3)

Walaupun Hak Guna Bangunan ini sudah terjadi pada waktu dibuatnya akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud dalam ayat (1), namun baru mengikat pihak ketiga sesudah didaftar di Kantor Pertanahan.

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 25

Ayat (1) dan Ayat (2)

Lihat penjelasan Pasal 8.

Pasal 26

Ayat (1)

Ketentuan ini diadakan untuk menjamin kelangsungan penguasaan tanah dengan Hak Guna Bangunan yang pada umumnya dipergunakan untuk tempat tinggal yang merupakan kebutuhan pokok masyarakat.

Perpanjangan dan pembaruan Hak Guna Bangunan diberikan atas permohonan pemegang hak. Untuk itu dalam pemberian perpanjangan dan pembaruan hak tersebut harus terlebih dahulu dilakukan penilaian apakah pemegang Hak Guna Bangunan tersebut masih menggunakan tanahnya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan yang pertama kali, serta bertentangan dengan Rencana Umum Tata Ruang yang berlaku.

Lihat penjelasan Pasal 8.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 27

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 28

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 29

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Memperpanjang jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dilakukan dengan memberikan Hak Guna Bangunan baru dengan perjanjian baru.

Pasal 30

Cukup jelas

Pasal 31

Lihat penjelasan Pasal 13.

Pasal 32

Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan dapat dilaksanakan dengan mengadakan kerja sama dengan pihak lain.

Pasal 33

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 34

Ayat (1)
Cukup jelas

Ayat (2)
Cukup jelas

Ayat (3)
Cukup jelas

Ayat (4)
Cukup jelas

Ayat (5)
Cukup jelas

Ayat (6)
Cukup jelas

Ayat (7)
Cukup jelas

Ayat (8)
Cukup jelas

Pasal 35

Ayat (1)
Ketentuan ini adalah penjabaran dari ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria.

Huruf a
Cukup jelas

Huruf b
Angka 1)
Cukup jelas

Angka 2)
Cukup jelas

Huruf c
Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Dalam hal tanahnya musnah Hak Guna Bangunan hapus sejak musnahnya tanah itu.

Huruf g

Cukup jelas

Ayat (2)

Dalam pengaturan ini antara lain ditetapkan pula ketentuan penggunaan dan penguasaan tanah selanjutnya dengan memerhatikan tata ruang, pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta kepentingan bekas pemegang hak.

Pasal 36

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 37

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Penentuan bangunan dan benda-benda itu masih diperlukan atau tidak diperlukan, dilakukan berdasarkan kepentingan umum dengan mengingat kepentingan bekas pemegang hak dan peruntukan tanah selanjutnya.

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 38

Penyelesaian penguasaan bekas Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan atas tanah Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus dilaksanakan sesuai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang Hak Guna Bangunan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan.

Pasal 39

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Huruf f

Cukup jelas

Huruf g

Cukup jelas

Pasal 40

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 41

Cukup jelas

Pasal 42

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 43

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 44

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 45

Ayat (1)

Hak pakai dapat pula diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin dipenuhinya keperluan tanah untuk keperluan tertentu secara berkelanjutan, misalnya untuk keperluan kantor lembaga pemerintahan, untuk kantor perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional beserta kediaman Kepala Perwakilannya dan untuk keperluan melaksanakan fungsi

badan keagamaan dan badan sosial.

Hak pakai yang diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, akan tetapi dapat dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga menjadi tanah negara untuk kemudian dimohon dengan hak baru oleh pihak lain tersebut.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 46

Ayat (1)

Ketentuan ini diadakan untuk memberi kepastian hukum bagi kelangsungan penguasaan tanah dengan Hak Pakai yang pada umumnya dipergunakan untuk tempat tinggal dan keperluan pribadi pemegang Hak Pakai.

Perpanjangan dan pembaruan Hak Pakai diberikan atas permohonan pemegang hak. Untuk itu dalam pemberian perpanjangan atau pembaruan hak tersebut harus terlebih dahulu dilakukan penilaian apakah pemegang Hak Pakai tersebut masih menggunakan tanahnya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian Hak Pakai yang pertama kali.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 47

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 48

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 50

Cukup jelas

Pasal 51

Lihat penjelasan Pasal 13.

Pasal 52

Cukup jelas

Pasal 53

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 54

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Ayat (6)

Cukup jelas

Ayat (7)

Cukup jelas

Ayat (8)

Cukup jelas

Ayat (9)

Cukup jelas

Ayat (10)

Cukup jelas

Pasal 55

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Dalam pengaturan ini antara lain ditetapkan pula ketentuan penggunaan dan penguasaan tanah selanjutnya dengan memerhatikan tata ruang pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta kepentingan bekas pemegang hak.

Pasal 56

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 57

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 58

Cukup jelas

Pasal 59

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 60

Dengan adanya ketentuan ini, maka permintaan-permintaan hak atas tanah yang baru yang seluruhnya merupakan pulau tidak dilayani dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut.

Pasal 61

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 62

Cukup jelas

Pasal 63

Cukup jelas

Pasal 64

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3643

REFERENSI

BUKU

Black, Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1991.

Departemen Penerangan dan Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*, Direktorat Publikasi Ditjen PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Depdagri, Jakarta, 1982.

Fauzi, Noer, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, INSIST, KPA Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus 1999.

Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

Hamzah, Andi, *Kamus Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Harsono, Boedi, *Undang-undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan, Isi, dan Pelaksanaannja*, Djambatan, Djakarta, 1971.

-------------------, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, Maret 2002.

--------------------, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003.

Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA – UUPR – UUPLH*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.

Hutagalung, Arie S., *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005.

Jayadinata, Johara, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Per-*

kotaan, dan Wilayah, Insititut Teknoligi Bandung, Bandung, 1986.

Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Mhd Yamin, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008.

Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988.

---------------------------, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Mustofa, Bachsan, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Jakarta, 1988.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Parlidungan, A.P., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

--------------------, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990.

-------------------, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991.

-------------------, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.

Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.

Santoso, Budi, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model Build, Operate, and Transfer*, Genta Press, Yogyakarta, 2008.

Sitorus dan Nomadyawati, Oloan, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994.

Soeprapto, R., *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.

Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Jakarta, Juni 2001.

---------------------, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

Sutedi, Adrian, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006.

Talkurputra, Nad Darga, "Urgensi Penatagunaan Tanah Sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang" dalam *Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*, Nazwar Nasruddin dan Mariman Darto (Editor), CIDES, Jakarta, 1996.

Zein, Ramli, *Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Jakarta, Maret 1995.

MAJALAH/JURNAL

Eman, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", Majalah *YURIDIKA*, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei–Juni 2000.

Parlindungan, A.P., "Beberapa Konsep tentang Hak Atas Tanah", Majalah *CSIS*, Tahun XX Nomor 2, Jakarta, Maret–April 1991.

Soedalhar, "Hukum Adat tentang Tanah dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan Berlakunya UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya", Majalah *YURIDIKA*, No. 3 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei–Juni 1994.

Sumardji, "Eksistensi, Pendaftaran, dan Pembebanan Hak Pengelolaan", Majalah *YURIDIKA*, Vol. 15 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari–Februari 2000.

Sumardjono, Maria S.W., "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", Jurnal *MIMBAR HUKUM*, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007.

Widodo, Wahyu, "Eksistensi dan Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Indonesia", Jurnal *MIMBAR HUKUM*, No. 18/X/93, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

MAKALAH

Hajati, Sri, "Aspek Yuridis Tanah Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Oleh Pihak Lain", Makalah Seminar, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 24 Juli 2004.

Muchsin, "Konflik Sumber Daya Agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya", Makalah, Seminar Pertanahan Nasional 2002, Pembaharuan Agraria, STPN Yogyakarta, 16 Juli 2002.

Soetiknjo, Imam, "Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria Dalam Rangka Menyukseskan Pelita V", Makalah Ceramah Sehari, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1989.

Sumardjono, Maria S.W., "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah" Makalah, Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang Terkait: Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, LNRI Tahun 1960 No. 2 – TLNRI No.1924.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043.

Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penatapan Luas Tanah Pertanian, LNRI Tahun 1960 No. 174 – TLNRI No. 2117.

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

Undang-Undang No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, LNRI Ta-

hun 1992 No. 105 – TLNRI No. 3501.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 42 – TLNRI No. 3632.

Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, LNRI Tahun 2007 No. 68 – TLNRI No. 4725.

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1961 No. 28 – TLNRI No. 2171.

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian ganti Kerugian, LNRI Tahun 1961 No. 280 – TLNRI No. 2322.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Tanah Hak Milik

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian ganti Kerugian, LNRI Tahun 1964 No. 112 – TLNRI No. 2702.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik.

Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, LNRI Tahun 1988 No. 7 – TLNRI No. 3372.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 58 – TLNRI No. 3643.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 50 – TLNRI No. 3696.

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan.

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan.

Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, LNRI Tahun 2004 No. 45 – TLNRI No. 4385.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya.

Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian

Tanah Hak Pengelolaan Serta Pemberiannya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Perwakafan Tanah Milik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai untuk Rumah Tempat Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1

Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

TENTANG PENULIS

DR. URIP SANTOSO, S.H., M.H. lahir di Surabaya tanggal 6 Februari 1964. Menyelesaikan pendidikan di Sekolah Dasar Negeri (SDN) Tembok Lor II Surabaya (1976), Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 2 Surabaya (1980), Sekolah Menengah Atas (SMA) Trimurti Surabaya (1983), Sarjana Hukum (S.H.) pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1988), Magister Hukum (M.H.) pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga (1997), dan Doktor (Dr.) pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga (2011) dengan penelitian: *Hak Pengelolaan dalam Sistem Hukum Tanah Nasional.*

Menjadi staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga sejak tahun 1990. Di Program S1 Fakultas Hukum Universitas Airlangga mengasuh mata kuliah Hukum Agraria, Hukum Penataan Ruang, Hukum Perumahan dan Permukiman, dan Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Di Program Studi Magister Kenotariatan mengasuh mata kuliah Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah. Di Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga mengasuh mata kuliah Politik Agraria dan Pertanahan.

Menjadi Sekretaris Unit Kajian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Airlangga sejak tahun 2003–Mei 2011. Menjadi Ketua Unit Kajian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Airlangga sejak Mei 2011. Kegiatan yang dilakukan bersama Unit Kajian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Airlangga adalah seminar, diskusi, lokakarya, penelitian, pendidikan dan pelatihan, konsultasi hukum, pembuatan pendapat hukum, studi banding, dan pengabdian kepada

masyarakat. Menjadi anggota Tim Bangunan Cagar Budaya Kota Surabaya Periode 2009–2014. Kegiatan yang dilakukan bersama Tim Bangunan Cagar Budaya adalah memberikan pertimbangan kepada Walikota Surabaya mengenai bangunan cagar budaya di Kota Surabaya.

Buku yang telah dibuat adalah *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah* (2005–2010), dan *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (2010). Buku ajar yang dibuat untuk referensi mata kuliah di Fakultas Hukum Universitas Airlangga adalah *Hukum Penataan Ruang* (2006) dan *Hukum Perumahan dan Permukiman* (2007).

Karya-karya ilmiah 5 (lima) tahun terakhir yang dimuat dalam jurnal atau majalah, yaitu:

1. "Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Tanah", Majalah *YURIDIKA*, Vol. 21 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei 2006.
2. "Telaah Kritis Terhadap Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005", Jurnal *ERA HUKUM*, No. 3 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, Mei 2006.
3. "Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah", Jurnal *ERA HUKUM*, No. 1 Tahun XV, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, September 2007.
4. "Penguasaan, Pengalihan, dan Pembebanan Hak Pakai Atas Tanah", Jurnal *ERA HUKUM*, No. 2 Tahun XVI, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, Mei 2008.
5. "Pengaturan Hak Pengelolaan", Jurnal *MEDIA HUKUM*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, Juni 2008.
6. "Hak Penguasaan Atas Tanah oleh Pemerintah Daerah", Jurnal *ERA HUKUM*, No. 2 Tahun XVII, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, Januari 2009.